



HAL
open science

Le 1 % logement : la participation d'une institution paritaire à la production de l'action publique : genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'Etat

Jules Meunier

► **To cite this version:**

Jules Meunier. Le 1 % logement : la participation d'une institution paritaire à la production de l'action publique : genèse, perte de légitimité et reprise en main par l'Etat. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris-Est, 2013. Français. NNT : 2013PEST1154 . tel-01072245

HAL Id: tel-01072245

<https://theses.hal.science/tel-01072245>

Submitted on 8 Oct 2014

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.



École doctorale « Ville, Transport et Territoires »

**LE 1 % LOGEMENT : LA PARTICIPATION D'UNE INSTITUTION
PARITAIRE À LA PRODUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE**
GENÈSE, PERTE DE LÉGITIMITÉ ET REPRISE EN MAIN PAR L'ÉTAT

Thèse pour l'obtention du doctorat en URBANISME,
AMÉNAGEMENT ET POLITIQUES URBAINES

Présentée par Jules-Mathieu Meunier

Sous la direction de Jean-Claude Driant

Soutenue publiquement le 26 novembre 2013 devant le jury composé de :

- **Alain Bourdin**, professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, Lab'Urba
- **Jean-Claude Driant**, professeur à l'Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, Lab'Urba (directeur de recherche)
- **Jérôme Dubois**, professeur à l'Université Paul Cézanne, Aix-Marseille 3, LIEU
- **Maurice Goze**, professeur à l'Université de Bordeaux 3, UMR ADESS (rapporteur)
- **Marie-Pierre Lefevre**, professeure à l'Université François Rabelais de Tours, UMR CITERES-CoST (rapporteure)
- **Eric Verdier**, directeur de recherche au CNRS, UMR LEST, Aix-Marseille Université

En transférant aux pouvoirs publics la capacité de décider l'emploi de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 a transformé en profondeur l'organisation du 1 % logement. L'objet de la recherche est de mettre en lumière les facteurs à l'origine d'une telle inflexion. Pour cela, l'analyse s'efforce d'explorer le passé de l'institution afin d'en extraire les éléments à même d'éclairer cet épisode récent. Elle montre que les mécanismes à l'origine de la transformation du 1 % logement – processus ancien et graduel dont la réforme de 2009 constitue la dernière manifestation en date – alimentent deux dynamiques qui influent historiquement sur la forme du gouvernement et la production des règles relatives à l'emploi des fonds du 1 % logement. La dégradation de la légitimité de l'institution, conséquence de l'impuissance des syndicats à développer une capacité de représentation dans le secteur du logement, entraîne une remise en cause de la présence des acteurs paritaires à la tête de l'institution. L'émergence au sein de l'Etat d'une volonté de reprendre en main le dispositif, effet indirect du tournant opéré pendant les années 1980 dans la conduite de l'action publique, se traduit par le transfert sur le 1 % logement d'une part croissante du coût de la politique du logement en substitution au budget de l'Etat. Dans un contexte marqué par la crise du syndicalisme et le renforcement de la contrainte budgétaire, la permanence de ces deux processus interroge aujourd'hui sur la capacité du 1 % logement à conserver un espace d'intervention dans la politique du logement.

Mots-clés : 1 % logement – participation des employeurs à l'effort de construction – paritarisme – politique du logement – logement des salariés – syndicats – patronat – institution – comité interprofessionnel du logement – financement du logement

The 1% housing tax system: The involvement of an institution co-managed by social partners in the elaboration of public policy. Creation, loss of legitimacy and the reimposition of state control.

By transferring to public authorities the ability to decide how the PEEC (the obligatory housing contribution paid in France by employers) funds are used, the law passed on March 25, 2009 (entitled "Mobilization for housing and fight against exclusion") deeply transformed the 1% housing tax system. The subject of this research is to identify the factors that lead to this change. The analysis concentrates on the history of the 1% housing tax system to reveal the elements explaining this new law. It shows that mechanisms leading to the transformation of the 1% housing tax system – the 2009 reform being the latest expression of a long term and gradual process – fuel two dynamics that have had a permanent influence on the form of management and regulations relative to the use of the 1% housing funds. Due to the unions' incapacity to represent the workers' interests in the housing sector, the 1% housing tax system lacks legitimacy. Consequently, the presence of union members at the head of the institution is now being questioned. As a side effect of the change in public policy management during the 1980s, the will to affirm control over the system has been emerging inside the government. As a result, an increasing part of the national housing policy financing now comes from the 1% housing funds instead of the state budget. Those two processes, added to the crisis of unionism and budgetary restrictions, call into question the ability of the 1% housing system to continue playing a role in French housing policy.

Keywords : 1% housing tax system – obligatory housing contribution paid in France by employers – co-management by social partners – housing policy – workers accommodation – workers unions – employers unions – institution – interprofessional housing committee – housing policy financing

Remerciements

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à mon directeur de thèse, Jean-Claude Driant, pour ses conseils avisés et ses observations stimulantes qui m'ont guidé dans la construction de mon objet de recherche, pour sa disponibilité et son implication dans le suivi de mon travail, ainsi que pour la compréhension et la patience dont il a fait preuve à partir du moment où j'ai commencé à m'écarter du projet initial.

Plusieurs autres rencontres ont compté dans la manière dont j'ai conçu et mené mon travail de recherche. Je remercie en particulier Marie-Pierre Lefevre, qui m'a orienté dans mes premières lectures théoriques et s'est montrée à l'écoute de mes interrogations dans ce domaine. Mes remerciements vont aussi à Laurent Duclos et Olivier Mériaux, dont la découverte des travaux sur le paritarisme a joué un rôle décisif dans l'inflexion de mon travail après quelques années.

J'ai été très bien reçu dans les CIL où j'ai mené mon enquête de terrain et je le dois tout particulièrement au concours du Réseau CIL Leaders. Je remercie vivement Claire Châlons, qui m'a accueilli au sein de l'ADIL du Val-de-Marne, ainsi que Pierre Seuzaret, Dominique Giry et Olivier Leblanc, qui ont favorisé mon accès aux membres du réseau et ont assuré un soutien logistique sans lequel le travail d'enquête n'aurait pas été possible. Je remercie tous mes interlocuteurs de leur disponibilité et de la confiance qu'ils m'ont accordée lors des entretiens. Cette entrée en matière a déterminé la suite de ma recherche et en cela je remercie tout particulièrement Gérard Sallières et Gérard Hug.

Mon enquête auprès des acteurs nationaux du 1 % logement a bénéficié de l'intérêt qu'ont manifesté les responsables du secteur Cadre de vie de la CFDT pour ma démarche. Je remercie Jean-Luc Berho, Michel Caron et Jean-Jacques Denizard de m'avoir notamment permis d'assister à des formations d'administrateurs de CIL. Je remercie également Didier Mabilbe ainsi qu'Alain Simon, au contact de qui je me suis considérablement aguerri dans l'analyse des jeux d'acteurs et dans la compréhension du sens de l'action syndicale dans une institution comme le 1 % logement. Ma réflexion s'est nourrie de mes échanges avec plusieurs autres acteurs nationaux et je souhaite remercier tout particulièrement Jacques Decker (qui m'a donné la possibilité de faire ma première intervention dans le cadre des journées de l'ACMIL), Patrick Ferry, Etienne Guéna et Patrice Lanco.

À l'instar d'un grand nombre de mes collègues doctorants de l'Institut d'urbanisme de Paris, j'ai bénéficié de conditions très favorables sur le plan matériel pour réaliser mon travail de recherche et je sais gré à la direction de l'Institut et à celle du Lab'Urba de consentir cet effort essentiel au bien-être des doctorants. La vie du laboratoire permet d'évoluer sous le regard critique et bienveillant de chercheurs confirmés et, dans ce domaine, je tiens à remercier Ferial Drosso de l'intérêt et de la sollicitude discrète dont elle m'a gratifié au cours de ces années. La condition de doctorant à l'IUP ne serait pas aussi enviable sans le concours du personnel administratif qui nous conseille et nous accompagne dans toutes sortes de démarches. Pour ce travail indispensable, je remercie vivement, entre autres, Brigitte Quigniot, Nadine Rosier, Chantal Ferreira et Tiana Ramaroson. Merci aussi à Bernard-Henri Nicot pour l'aide précieuse apportée lors des pannes informatiques où tout n'est plus que désarroi.

La thèse serait une expérience bien morne sans la possibilité de frayer quotidiennement avec quelques compagnons d'infortune. Je salue chaleureusement mes collègues de l'IUP, toutes générations confondues, et en particulier Patricia Lejoux, Cécile Vignal, Sophie Gonnard, Christophe Guerrinha Dos Santos, Sylvaine Le Garrec, Louis Bertrand, Julie Gaubert, Deniz Boy, Sandrine Gueymard, Emilie Saint-Macary, Théodora Manola, Hélène Béguin, Pauline Gaullier et Camille Gardesse.

J'ai eu la chance de connaître diverses expériences professionnelles pendant ma formation de doctorat. Les deux contrats de recherche auxquels j'ai participé ont été l'occasion de travailler avec d'autres chercheurs et je remercie Catherine Bourgeois et Mathilde Cordier pour la satisfaction liée au travail réalisé en commun et pour les échanges enrichissants qui ont émaillé ces recherches. Je tiens mes deux années d'enseignement à l'Institut français d'urbanisme comme l'une de mes expériences les plus fécondes. Je remercie les enseignants côtoyés dans les jurys de soutenance de mémoires d'étudiants ainsi que ceux qui ont facilité la préparation de mes cours, en particulier Nadia Arab, Alain Bourdin et Marie-Paule Rousseau. Je remercie aussi les étudiants, la majorité captive dans les salles de cours comme ceux qui ont bien voulu me faire confiance pour diriger leur mémoire de recherche, pour toutes ces heures au cours desquelles je me suis formé à un nouveau métier au gré de nos échanges.

Je n'aurais pas pu mener ce projet à son terme sans le soutien de mes proches et de mes amis. Je remercie affectueusement Céline pour le travail de titan en matière de relecture, ainsi que pour tout le reste. Je souhaite également exprimer ma reconnaissance la plus sincère à Benjamin, Muriel, Bruno, Catherine, Marion, Patrick et Sacha pour leur amitié sans faille tout au long de ces années. Nos séances régulières dans les cinémas du Quartier latin et nos longues conversations téléphoniques par-delà les Alpes ont été des repères essentiels. Merci aussi à vous (ainsi qu'à Manuel et Jérôme) pour la mobilisation collective de ces dernières semaines autour des toutes dernières relectures. Je ressens également une profonde gratitude envers ma famille qui a déployé des trésors de patience et de compréhension à mon endroit. Ma mère et Dominique m'ont fait confiance jusqu'au bout en dépit des retards qui s'accumulaient d'année en année. Leur affection et leur appui ont joué un rôle fondamental dans ma réussite finale. Mon père aussi aurait été heureux pour moi et fier du travail accompli. Quant aux membres de ma famille bretonne, je leur sais gré d'avoir continué à me parler normalement alors même que ma situation les plongeait dans des abysses de perplexité.

Passer douze ans sur une thèse, c'est à certains moments une épreuve pour son auteur, mais ça l'est aussi, et d'une certaine manière surtout, pour l'entourage proche. Si j'assume le choix qui m'a conduit à aller jusqu'au bout de mon idée, je regrette profondément de n'avoir pas été le seul à devoir en assumer les conséquences. Puisse l'arrivée de ce moment tant attendu inciter les personnes concernées à estimer que leur présence à mes côtés n'aura pas été vaine. Et leur permettre de saisir pleinement avec moi que, sans elles, je n'y serais pas arrivé.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	9
-----------------------------	---

PREMIERE PARTIE- L'ELABORATION D'UN CADRE PROBLEMATIQUE PROPICE A L'ETUDE DE LA TRANSFORMATION DU 1 % LOGEMENT.....15

CHAPITRE I - UN OBJET SITUE À LA CROISEE DE L'ACTION PUBLIQUE ET DES RELATIONS PROFESSIONNELLES	17
---	----

1. <i>L'analyse du changement dans l'action organisée et dans l'action publique</i>	20
---	----

2. <i>La place centrale du paritarisme dans la construction de l'État social</i>	45
--	----

<i>Conclusion : un cadre théorique visant un double objectif de souplesse et de précision</i>	96
---	----

CHAPITRE I - CONSTRUCTION DU CADRE PROBLEMATIQUE ET DES HYPOTHESES DE RECHERCHE	105
---	-----

1. <i>Un cadre théorique combinant volontarisme de l'acteur et poids des contraintes structurelles</i>	106
--	-----

2. <i>Une analyse articulée autour de trois axes problématiques</i>	130
---	-----

<i>Conclusion : hypothèses sur les raisons de la transformation du 1 % logement</i>	217
---	-----

DEUXIEME PARTIE - LE 1 % LOGEMENT, ELEMENT DE L'EQUATION KEYNESIENNE.....237

CHAPITRE III - UNE INSTITUTION A L'INTERSECTION DU LOGEMENT PATRONAL ET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT (1943-1953).....	239
--	-----

1. <i>Émergence d'une régulation politique du logement et apprentissage patronal</i>	241
--	-----

2. <i>La création du CIL de Roubaix-Tourcoing : le paritarisme comme vecteur du consensus politique et social</i> ..	249
--	-----

3. <i>La marche heurtée vers la généralisation de la contribution des entreprises à la construction</i>	286
---	-----

<i>Conclusion : la création du « 1 % logement » ou l'ouverture d'un échange politique entre l'État et les organisations professionnelles dans le secteur du logement</i>	310
--	-----

CHAPITRE IV - LE 1 % LOGEMENT AU CŒUR DU COMPROMIS FORDIEN (1953-1968).....	327
---	-----

1. <i>Le 1 % logement comme instrument du développement économique</i>	330
--	-----

2. <i>Les limites de l'intervention des syndicats représentant les salariés</i>	363
---	-----

3. <i>La « réforme sociale » du 1 % logement et la concentration de l'échange politique au plan national</i>	404
--	-----

<i>Conclusion : premiers signes d'érosion de la légitimité du 1 % logement et recentrage de l'échange politique</i> ..	437
--	-----

TROISIEME PARTIE - PERTE DE LEGITIMITE ET AMORCE D'UNE REPRISE EN MAIN DU 1 % LOGEMENT PAR L'ETAT : DE LA MISE EN PLACE DE L'UNIL À LA CREATION DE L'UESL459

CHAPITRE V - LA TRANSFORMATION DE L'ENVIRONNEMENT DU 1 % LOGEMENT ET LA CONSTRUCTION DE REPERTOIRES DE CRITIQUES	461
--	-----

1. <i>Les limites de l'action syndicale dans le contexte des luttes urbaines</i>	465
--	-----

2. <i>Le « tournant néo-libéral » de l'action publique dans les domaines du logement et de la protection sociale</i> ...	514
--	-----

3. <i>Les répertoires critiques du 1 % logement</i>	577
---	-----

<i>Conclusion : des critiques liées à l'entrée en crise du syndicalisme français</i>	613
--	-----

CHAPITRE VI - L'INTERVENTION DE L'UNIL FACE A LA REMISE EN CAUSE GRADUELLE DU 1 % LOGEMENT (1968-1983)	639
1. Les répertoires d'action mobilisés par l'UNIL en réponse à l'impératif de recentrage social	645
2. L'apprentissage du 1 % logement face à la réforme du financement du logement et à la décentralisation.....	716
3. Les facteurs causaux de la perte de légitimité du 1 % logement	766
Conclusion : la dégradation de la légitimité du 1 % logement	839
CHAPITRE VII - LA DESTABILISATION DU 1 % LOGEMENT ET LA CENTRALISATION DE SON ORGANISATION AVEC LA CREATION DE L'UESL (1984-1996)	857
1. La poursuite de la réforme menée au niveau national	860
2. Les limites du processus d'apprentissage amorcé par l'UNIL	898
3. La construction d'un compromis en faveur de la centralisation du 1 % logement	950
Conclusion : la création de l'UESL comme sanction du déficit d'autorité de l'UNIL	1022
CONCLUSION GENERALE - DEFAILLANCE DES PARTENAIRES SOCIAUX ET VIGUEUR DE LA CONTRAINTE BUDGETAIRE	1039
1. La loi MOLLE comme révélateur de l'échec de la modernisation du 1 % logement.....	1040
2. La réforme de la gouvernance du 1 % logement, ou la rupture dans la continuité	1076
3. Implications de la réforme et perspectives d'avenir	1133
BIBLIOGRAPHIE	1149
ANNEXES	1169
TABLE DES SIGLES	1181
TABLE DES MATIERES	1185

INTRODUCTION GENERALE

Lors du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, la gestion du 1 % logement figurait en bonne place sur la liste des secteurs de l'action publique critiqués pour leur inefficacité¹. Le Président Sarkozy déclarait ainsi : « *Je veux évoquer aussi les fonds actuellement gérés par le 1 % logement, dont tout le monde nous dit, la Cour des Comptes en tête, qu'ils pourraient être mieux utilisés, c'est un euphémisme. Il est de notre devoir, parce que l'efficacité de la politique du logement est une nécessité, de réorienter chaque euro pour qu'il soit bien dépensé. Nous ne pourrions financer l'effort considérable en faveur du logement qu'en sachant remettre en cause ce qui mérite de l'être* »². Ce coup de projecteur inédit sur une institution habituée à une certaine confidentialité n'est pas resté sans effet. Il s'est traduit par l'élaboration d'une réforme transformant en profondeur ce dispositif de financement du logement adossé à la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)³. Parmi les dispositions adoptées dans le cadre de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE), deux mesures en particulier ont retenu l'attention des observateurs. Il s'agit de l'instauration d'une nouvelle contribution du 1 % logement au financement des priorités définies par le gouvernement dans les secteurs de la ville et du logement pendant la période 2009-2011 – en l'occurrence la rénovation urbaine et l'amélioration du parc privé⁴ – et du transfert vers l'État d'une partie de la capacité de décision relative à l'utilisation de la ressource financière⁵. Cette deuxième

¹ Le 1 % logement a été renommé « Action logement » en 2009. Notre recherche étant orientée sur les transformations opérées avant cette date, nous conservons l'appellation « 1 % logement » pour désigner cet objet.

² La critique s'appuyait en l'espèce sur la section consacrée au 1 % logement dans le rapport public de la Cour des Comptes pour 2005 (2006, *Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Paris, La Documentation française, février, p. 309-363).

³ La PEEC a été instaurée par décret en août 1953. C'est une « obligation d'investir » versée par les entreprises du secteur privé d'au moins vingt salariés et représentant un montant équivalent à 0,45 % de la masse salariale. La ressource financière engendrée par la PEEC s'élevait à 3,3 milliards d'euros en 2012. L'ensemble des sigles sont regroupés dans une table insérée à la fin de ce rapport.

⁴ 850 millions d'euros sont orientés chaque année vers l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

⁵ La loi MOLLE dispose que les catégories d'emploi des fonds sont définies par la loi pour une durée de trois ans, alors qu'un décret fixe annuellement les emplois et les enveloppes financières consacrées à chacun d'eux. Précisons que dans la terminologie du 1 % logement – que nous reprenons sur ce point – l'« emploi » des fonds désigne la manière dont les fonds issus de la PEEC sont investis dans le secteur du logement. On parlera aussi

mesure marque un changement majeur dans l'organisation du 1 % logement : la politique d'emploi des fonds issus de la PEEC a désormais vocation à être définie par voie législative et réglementaire, ce qui met fin au régime contractuel instauré en 1996 avec la création de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL), organisme qui conférait jusqu'alors aux partenaires sociaux le pouvoir de co-définir les emplois du 1 % logement dans le cadre de conventions négociées avec l'État¹.

La réforme de 2009 – communément désignée sous l'appellation « réforme de la gouvernance du 1 % logement » – s'interprète à cet égard comme un désaveu cinglant de l'action menée par les organisations représentatives des employeurs et des salariés². En ce sens, elle tranche singulièrement avec le climat de confiance qui avait marqué les premières années de la « modernisation » engagée sous l'égide de l'UESL. Le consensus qui régnait avec les pouvoirs publics s'était en effet traduit entre 1996 et 2003 par la conclusion d'une série de conventions qui semblaient conférer aux partenaires sociaux une reconnaissance certaine sur la scène de la politique du logement. Les multiples engagements financiers contractés dans ce cadre contribuaient alors à diffuser l'idée selon laquelle le 1 % logement était devenu un « *partenaire incontournable* »³ de la politique du logement. Le développement d'une capacité d'action accrue dans le secteur du logement social – apparition d'un nouvel opérateur immobilier avec l'Association Foncière Logement (AFL) créée en 2001, prise de contrôle d'une grande partie des sociétés anonymes d'habitation à loyers modérés (SA d'HLM) suite à la réforme de la gouvernance de ces sociétés adoptée en 2003 – paraissait en outre devoir renforcer sensiblement l'influence du 1 % logement dans les domaines de la construction et de la gestion locative. L'institution avait enfin fait montre d'une capacité d'innovation débouchant sur la définition de nouveaux emplois dont le succès semblait de nature à lui assurer une notoriété accrue⁴. La valeur des réformes négociées avec

des « emplois » du 1 % logement pour désigner les différents types d'utilisation des fonds mis en œuvre par les acteurs de l'institution.

¹ Bien que la loi leur conserve formellement un rôle dans l'élaboration des catégories d'emploi – qui doit s'opérer « *en concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'UESL* » –, les partenaires sociaux sont privés de la majeure partie des prérogatives dont ils disposaient dans le régime contractuel.

² Ces organisations sont le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – ex Conseil national du patronat français (CNPF) –, la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), la Confédération générale du travail (CGT), la Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO), la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et la Confédération générale des cadres (CGC).

³ Entretien AC2 (la liste des entretiens figure dans les annexes à la fin de ce rapport).

⁴ Cette publicité était notamment conçue comme un moyen de faire oublier les scandales qui avaient contribué à ternir l'image du 1 % logement au cours des années 1990. C'est ce que soulignait un responsable du MEDEF lors d'un entretien réalisé en 2002 : « *Le système est identifié, alors qu'il souffrait d'absence d'identification. Mais identifié sur des éléments positifs alors que... non pas sur des sales histoires* » (entretien CP1).

l'État était soulignée pendant ces années par la répétition des témoignages de satisfaction exprimés de part et d'autre. La vision d'une institution parvenue à recouvrer une partie de sa légitimité après la remise en cause qui avait conduit à la mise en place de l'UESL était visiblement partagée par la plupart des acteurs concernés de près ou de loin par la gestion du 1 % logement.

La première chose qui saute aux yeux dans le processus législatif conclu par la réforme de 2009 se situe dans le fort contraste entre la logique coercitive qui a alors prévalu au niveau étatique et la volonté de coopération avec les partenaires sociaux qui semblait animer les pouvoirs publics jusque-là. Le transfert vers l'État de la définition des politiques d'emploi du 1 % logement a été décidé dans un climat de défiance qui signalait un brusque retournement des représentations et des discours dominants sur l'action mise en œuvre par cette institution. Cette contradiction manifeste soulève une question dont nous nous sommes saisi dans le cadre de la recherche que nous avons engagée sur le 1 % logement. Dès lors, il s'est agi pour nous de cerner les raisons du revirement apparent opéré lors de la réforme de 2009. La thèse que nous défendons sur ce point peut s'énoncer en quelques lignes. Loin de révéler un changement récent, la remise en cause de la légitimité des gestionnaires du 1 % logement est latente et constitue le principe moteur d'une transformation amorcée depuis plusieurs décennies – la réforme élaborée en 2008-2009 ne constituant de ce point de vue que la dernière étape en date d'un processus de longue durée. Ce principe moteur repose sur un mécanisme dans lequel l'apparition de critiques ou de projet étatique de reprise en main du dispositif contraint périodiquement les membres de l'institution à modifier leurs pratiques ou à prendre toute autre disposition permettant de justifier les responsabilités confiées après-guerre aux représentants des employeurs et des salariés. Ayant retrouvé en 2007-2009 la vigueur des attaques essuyées par le 1 % logement à certains moments des années 1980-1990, ces critiques s'interprètent comme la face visible d'une controverse qui sourd entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques et sociaux depuis la création de l'institution.

Pour développer l'énoncé de notre thèse et cerner plus précisément les thèmes sur lesquels se focalise ce débat contradictoire, il convient de revenir sur les caractères fondamentaux du 1 % logement. Les représentations qui prévalent sur la scène de la politique du logement quant à la nature et au rôle de ce dispositif se structurent autour d'une opposition entre deux idéaux-types. Dans le premier cas, le 1 % logement, c'est d'abord la PEEC, c'est-à-dire une contribution patronale que l'État a rendue obligatoire en 1953 pour compléter l'aide publique au logement et suppléer la quasi-absence d'investissements privés qui

prévalait alors dans ce secteur¹. Dans le second cas, le 1 % logement est une institution dont les organes sont les Comités interprofessionnels du logement (CIL), ces associations créées par le patronat chrétien du Nord après la Libération dans le but de collecter les versements volontaires des entreprises, d'investir les fonds dans des opérations de construction et d'aider les salariés à accéder au logement (sous la forme d'une attribution de logement dans le parc locatif social ou d'un prêt complémentaire pour l'accession à la propriété). Ces deux éléments ne se conçoivent cependant pas l'un sans l'autre depuis que le décret du 9 août 1953 a instauré la PEEC et identifié les CIL parmi les organismes autorisés à collecter les fonds versés par les entreprises. En généralisant la contribution patronale à l'ensemble des entreprises du secteur privé non agricole, le gouvernement cherchait d'emblée à articuler l'initiative privée née à Roubaix-Tourcoing avec l'obligation légale qu'il venait de créer. Cette volonté d'arrimer la PEEC à l'institution formée par les CIL sera réaffirmée à plusieurs reprises au cours des décennies suivantes, le pouvoir réglementaire n'ayant de cesse de renforcer la place des CIL dans le système de collecte de la PEEC².

Le choix de déléguer la gestion de la PEEC aux CIL tient à la nature de ces organismes – les CIL sont des associations dont les conseils d'administration sont composés de mandataires désignés par les organisations représentant les employeurs et les salariés – et aux vertus qu'une large composante de la sphère politique prête après-guerre au paritarisme. Le caractère hybride de l'institution constituée de l'assemblage des CIL et de la PEEC engendre cependant une tension qui se nourrit de l'incertitude entourant deux questions fondamentales : que doit financer la PEEC ? (Le logement des salariés ou la politique du logement ?) Et quelle est la procédure légitime pour définir les modalités d'emploi des fonds ? (Ou, en d'autres termes, quelle doit être la répartition de la capacité de décision dans ce domaine entre l'État et les acteurs paritaires ?). De cette indécision naît une controverse qui se polarise autour de deux interprétations rivales. D'un côté, les représentants de l'État sont porteurs de l'idée selon laquelle le 1 % logement constitue une fraction de l'aide au logement qui emprunte des voies spécifiques au moment de sa distribution. Cette idée a une implication

¹ Il convient de noter qu'un dispositif comparable à celui de la PEEC a également été mis en place en 1953 en faveur du logement des fonctionnaires. Ce dispositif ne fait pas partie du champ de notre recherche.

² Les Chambres de commerce et de l'industrie (CCI) font également partie des organismes qui ont été autorisés à développer une activité de collecte en 1953. Cette activité continue d'être identifiée par la réglementation qui désigne les organismes collecteurs de la PEEC sous le double acronyme CIL/CCI depuis que l'intervention des secondes a été assimilée à celle des premiers dans le cadre des décrets du 20 février 1973 et du 27 décembre 1975 (J. Drouet, 1977a, *Les entreprises et le 1 % logement : participation des employeurs à l'effort de construction*, Paris, Editions du Moniteur, p. 90-91). La capacité de collecte des CCI a cependant progressivement revêtu un caractère résiduel, raison pour laquelle – avec le fait que ces organismes ne sont pas gouvernés par les acteurs paritaires – le regard que nous portons sur les organismes collecteurs du 1 % logement dans cette recherche se concentre sur les CIL.

concrète : les CIL sont libres d'apprécier les usages pertinents des fonds versés par les entreprises, mais les choix qu'ils réalisent dans ce domaine doivent impérativement s'inscrire dans une logique d'accompagnement de la politique du logement. Les membres de l'institution ont tendance pour leur part à concevoir la PEEC comme un moyen dont disposent les entreprises pour aider leurs salariés à se loger. En conséquence, ils entendent généralement mettre à profit l'autonomie de gestion concédée par les décrets de 1953 pour orienter leurs investissements dans un sens conforme aux besoins émanant des salariés des entreprises, quitte à délaissier les opérations de construction qui ne sembleraient pas rentrer dans ce cadre.

Résumons-nous. Notre recherche vise à saisir les transformations à l'œuvre dans l'organisation du 1 % logement, transformations qui procèdent pour l'essentiel d'inflexions opérées dans la forme du gouvernement de cette institution et dans la définition des priorités en matière d'utilisation des fonds (choix des aides délivrées par les organes du 1 % logement, identification des publics bénéficiaires, etc.). Pour cela, nous nous efforçons d'appréhender ces transformations à deux niveaux distincts auxquels nous n'accordons pas la même importance. Au-delà de la manière dont le 1 % logement voit son organisation se modifier dans la durée et des conséquences qui en résultent sur son intervention (à savoir la question du « comment »), c'est avant tout l'identification et la hiérarchisation des facteurs à même d'expliquer ce processus de transformation (c'est-à-dire la question du « pourquoi ») qui sont en jeu. Notre analyse a également pour propriété d'aborder la transformation du 1 % logement sur toute la durée de son histoire. Ce choix, qui nous conduit à faire débiter l'analyse à la genèse de l'institution puis à retracer une à une les étapes menant aux changements récents, témoigne de notre volonté d'identifier les lignes de continuité et de discontinuité qui se dessinent dans le processus de transformation du 1 % logement. Il vise également à éclairer les ressorts de la réforme de 2009 et en particulier à montrer que, loin de se limiter aux dérives et aux abus dont les révélations ont rythmé le processus législatif, les mécanismes à l'origine de la reprise en main opérée à cette occasion sont ancrés dans le passé de l'institution et influent sur l'organisation du 1 % logement depuis plusieurs décennies.

La compréhension des déterminants de la transformation du 1 % logement requiert l'élaboration d'un cadre analytique capable d'appréhender l'ensemble des variables et des dynamiques qui concourent à ce processus. C'est l'objet de la première partie de ce rapport, qui vise à mettre en évidence les outils théoriques que nous avons mobilisés dans ce but et la manière dont ils nous permettent d'articuler une analyse historique du processus de

transformation du 1 % logement (chapitres I et II)¹. L'analyse proprement dite s'inscrit dans une structure chronologique. Elle traite dans la deuxième partie de la genèse et du processus d'institutionnalisation du 1 % logement pendant les années 1943-1968 (chapitre III et IV). Elle porte dans la troisième partie sur les transformations occasionnées par l'apparition d'un phénomène de perte de légitimité et par l'amorce d'un processus de reprise en main du dispositif par l'État au cours des années 1968-1996 (chapitre V à VII). La séquence ouverte par la création de l'UESL et l'analyse des mécanismes à l'origine de la réforme de 2009 sont traitées dans la conclusion de ce rapport².

¹ La méthodologie (sources, enquête de terrain) et nos hypothèses de recherche sont exposées au terme de cette partie.

² Le choix de réduire en proportion la place consacrée à l'analyse de cette réforme est une manière pour nous de rendre compte de l'idée selon laquelle les mécanismes à l'œuvre pendant cette séquence ne sont pour la plupart qu'une version réactualisée de dynamiques déjà éprouvées par le passé.

PREMIERE PARTIE

—

L'ELABORATION D'UN CADRE PROBLEMATIQUE PROPICE A L'ETUDE DE LA TRANSFORMATION DU 1 % LOGEMENT

Cette première partie a été conçue de façon à présenter les éléments du cadre problématique qui doit nous permettre d'étudier notre question de recherche. L'ensemble des approches théoriques et des modèles analytiques auxquels nous avons eu recours y est exposé, ceci avec le souci permanent d'expliquer la manière dont nous tirons parti de chacun d'eux pour étayer notre analyse. Ce travail d'organisation et de restitution des savoirs mobilisés dans notre recherche témoigne des préoccupations qui ont guidé notre investissement théorique¹. Il rend compte également du caractère interdisciplinaire qui domine notre démarche dans ce domaine². Il permet enfin de saisir les choix que nous avons effectués dans la définition des grands axes de notre problématique – choix qui nous conduisent en l'occurrence à traiter la question de la transformation du 1 % logement en premier lieu sous l'angle de l'intervention des syndicats et des pratiques discursives développées par les acteurs ainsi qu'à inscrire notre analyse dans le temps long de l'histoire de cette institution³.

Cette partie se compose de deux chapitres. Le premier présente l'ensemble des approches et schémas d'analyse que nous avons puisés dans divers champs de la recherche en

¹ Cette phase de notre recherche a notamment été conçue comme un moyen de mettre en perspective le processus de transformation du 1 % logement au regard de l'évolution plus générale de l'action publique et des relations professionnelles. À travers cet effort de contextualisation, il s'agit de susciter un intérêt pour ce processus en tant qu'il constitue le symptôme de dynamiques participant d'une modification des formes et du sens de l'action publique depuis quelques décennies.

² Cette caractéristique s'explique par plusieurs ordres de motifs : la formation universitaire que nous avons suivie et qui nous prédispose à faire primer la question de recherche sur celle de l'inscription disciplinaire, la nature et la complexité de notre question de recherche qui requiert à notre sens la mobilisation de connaissances issues de plusieurs courants des sciences sociales, notre volonté de produire une analyse qui soit susceptible d'être partagée dans le champ de la recherche urbaine, mais aussi de faire écho à des thématiques de recherche usuelles dans les champs de l'action publique et des relations professionnelles.

³ Les raisons qui nous ont conduit à faire ces choix sont explicitées dans le chapitre II. Contentons-nous ici de signaler ici qu'ils dérivent en partie d'un positionnement épistémologique qui consiste à nous adresser en priorité à des acteurs et à des spécialistes de l'urbain et du logement. Le choix de mettre l'accent sur la genèse du paritarisme et des syndicats tient ainsi à notre volonté de doter des lecteurs souvent étrangers aux problématiques des relations professionnelles des outils nécessaires pour l'appréhension de logiques d'action et de formes institutionnelles qui occupent une place centrale dans le système formé par le 1 % logement.

sciences sociales pour élaborer un cadre théorique adapté à notre objet de recherche (chapitre I). Le second expose les grands axes problématiques que nous avons choisis de privilégier dans notre travail ainsi que nos hypothèses de recherche (chapitre II).

CHAPITRE I

—

UN OBJET SITUE A LA CROISEE DE L'ACTION PUBLIQUE ET DES RELATIONS PROFESSIONNELLES

Plusieurs interrogations viennent spontanément à l'esprit lorsque l'on se penche sur la question de la transformation du 1 % logement. Les changements adoptés récemment dans la « gouvernance » du dispositif invitent l'analyste à questionner la nature exacte de l'interdépendance qui lie les pouvoirs publics aux partenaires sociaux et explique la présence de ces organisations dans un même contexte d'action. Ils conduisent par voie de conséquence à s'intéresser à la genèse du 1 % logement : pour quelles raisons l'État décide-t-il en 1953 de déléguer la collecte et la gestion des fonds issus de la PEEC plutôt que d'internaliser ses fonctions ? Pourquoi le choix se porte-t-il alors davantage sur les CIL que sur d'autres entités implantées localement (organismes d'HLM, collectivités locales...) ? Sur quelles qualités la légitimité des acteurs du paritarisme repose-t-elle aux yeux du politique¹ ? Quelles sont les attentes dont ces derniers font l'objet dès lors qu'ils gouvernent l'institution ?

Le cadre problématique que nous nous proposons d'élaborer dans cette première partie vise précisément à produire des éléments de réponse à ces questions essentielles pour la compréhension des raisons de la transformation du 1 % logement. Il s'agit dans ce chapitre d'identifier les instruments théoriques et les variables d'analyse requis par une telle entreprise. Cette phase de notre travail nous semble répondre à une logique consistant notamment à resituer ces outils dans leurs contextes scientifiques respectifs. Afin de donner un aperçu complet du potentiel heuristique qui réside dans chacun d'eux, il nous apparaît en effet opportun de les saisir tels qu'ils sont apparus et tels qu'ils nous sont donnés à voir dans différents courants de recherche. Pour chaque théorie mobilisée, nous nous efforçons autant que possible de mettre en évidence les approches conceptuelles qui la sous-tendent, ainsi que ses implications pour le travail de recherche proprement dit (orientation vers des angles d'analyse particuliers, effets induits en termes de raisonnement scientifique...).

Le recours à ces constructions théoriques nous semble remplir plusieurs offices. Qu'elles aient été amorcées pour décrire l'évolution des formes et des modalités de l'autorité

¹ Par « politique », nous faisons référence ici au pouvoir issu du suffrage universel selon le modèle de la représentation politique.

publique ou en réponse à la volonté de peser sur la définition de celles-ci, ces constructions ont généralement pour point commun de générer des cadres interprétatifs qui présentent l'intérêt de jeter un premier éclairage sur les comportements développés par les acteurs abordés dans cette recherche. Elles permettent notamment de cerner les fondements de certaines attitudes caractéristiques de l'acteur politique, tels que l'hésitation qui se manifeste aujourd'hui entre une volonté affichée de déléguer la gestion du 1 % logement aux organisations professionnelles et une tentation de reprendre en main la conduite du dispositif. Elles informent également sur l'ambivalence de la position occupée par les représentants des employeurs et des salariés, acteurs qui, selon le point de vue adopté, apparaissent alternativement en position de force (en relation avec le pouvoir qu'ils tirent des prérogatives dont ils sont détenteurs au niveau du 1 % logement) ou en position de faiblesse (en référence à l'incertitude qui pèse sur la portée et la pérennité de ces prérogatives). Par leur propension à expliciter les bases conceptuelles qui lient la création du 1 % logement au contexte de la construction de l'État social après la Seconde Guerre mondiale, les notions mobilisées dans ce chapitre figurent en outre les prémisses d'une approche problématique apte à traiter la question de la transformation du 1 % logement dans son épaisseur historique. Une fois combinées dans des grilles d'analyse et schémas d'interprétation ajustés à notre question de recherche, elles sont de nature à mettre en perspective l'évolution des pratiques des acteurs ainsi que leurs effets sur l'organisation du 1 % logement au regard des changements survenus dans plusieurs secteurs de l'action publique et des relations professionnelles depuis cette période.

Nous livrons ici une présentation générique de ces outils théoriques, indépendamment de toute indication sur la manière dont nous les mobilisons à l'intérieur de notre analyse (si ce n'est quelques remarques d'ordre général en conclusion de chapitre). Avant de voir dans quelle mesure ces instruments trouvent à s'articuler dans les schémas d'analyse mobilisés et s'avèrent ainsi à même d'étayer l'élaboration de notre cadre problématique et de nos hypothèses de recherche (cf. chapitre suivant), nous souhaitons ici poser les premiers jalons de cette construction en mettant à plat les éléments que nous avons puisés dans divers champs de la connaissance scientifique¹. Deux moments successifs sont aménagés dans ce but. Nous nous attachons d'abord à exposer les dimensions les plus prégnantes du cadre théorique constitué par la sociologie de l'action publique pour cerner les dynamiques dont procèdent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques (1). Nous nous efforçons ensuite de

¹ D'autres approches moins génériques sont exposées dans le chapitre II. Elles sont mobilisées en écho aux axes problématiques que nous avons choisi de donner à notre recherche et qui sont développés dans ce chapitre.

faire la synthèse des connaissances mobilisables dans les champs de l'histoire sociale et de la sociologie des relations professionnelles de façon à élaborer un cadre propice à l'analyse du fonctionnement d'une institution paritaire et des relations qui sont susceptibles de se développer dans ce type de contexte (2).

1. L'analyse du changement dans l'action organisée et dans l'action publique

La construction d'un cadre théorique permettant de saisir les raisons et les modalités des transformations qui affectent un dispositif tel que le 1 % logement passe à notre sens d'abord par la prise en compte des principales approches qui ont été élaborées dans le champ des sciences sociales en vue de cerner les différentes dimensions relatives à l'action de l'État et à la production des politiques publiques. Pour cela, nous nous intéressons dans cette section à la manière dont un courant de recherche spécifique s'est progressivement affirmé sur la scène scientifique pour étudier les formes et les dynamiques particulières de l'action publique et appréhender les évolutions qui s'opèrent dans ce domaine depuis les années 1970 dans la plupart des nations occidentales. Notre propos s'efforce en particulier d'explicitier les théories et les notions autour desquelles s'est structuré un courant bâti sur une double logique d'autonomisation vis-à-vis de l'approche classique de l'État¹ et d'incorporation des nouveaux savoirs développés dans certains courants de la sociologie.

Ainsi, la « sociologie de l'action publique » s'est constituée en soumettant des objets de recherche propres à la science politique (le « bon » gouvernement de la société, la division du travail entre régulations politiques et sociales, la légitimité des gouvernants et de l'État, etc.) à une série d'interrogations plus générales visant à rendre compte des nouvelles formes prises par l'intervention publique. Ce processus, qui a consisté en premier lieu pour de nombreux auteurs à aborder les politiques publiques à partir de la grille d'analyse proposée par la sociologie de l'action organisée, a engendré une production scientifique qui a contribué à renouveler en profondeur le regard porté sur l'État et sur l'action mise en œuvre par celui-ci dans la société. En donnant corps à des évolutions prépondérantes pour l'analyse tels que l'absence d'unicité de l'État, la pluralisation croissante de l'élaboration des politiques, ou l'incertitude propre à la mise en œuvre de celles-ci, la somme de ces travaux esquisse les contours d'un cadre théorique qui apparaît de nature à informer plus précisément les mécanismes de transformation des politiques publiques. Le contenu de ce corpus est abordé en deux temps, un retour sur les principales théories développées dans le cadre de la sociologie de l'action collective (1.1) précédant un développement portant sur l'apport représenté par la sociologie de l'action publique dans l'appréhension des différents ressorts des politiques publiques (1.2).

¹ Cette approche se caractérise par le fait qu'elle est issue de la « science administrative » et profondément imprégnée de la doctrine traditionnelle du droit public.

1.1 La sociologie de l'action organisée : cerner les mécanismes de l'action collective

L'étude des mécanismes de transformation de l'action collective constitue l'un des objets centraux de la sociologie de l'action organisée. Ce courant de la sociologie s'est en effet développé en s'intéressant en particulier aux processus par lesquels la mise en relation d'intérêts divergents engendre des dynamiques d'interactions et concourt en fin de compte à la production d'un ordre local. Il se caractérise par une certaine tendance à combiner une approche microsociologique (identification de l'intérêt de chacune des entités réunies dans un ensemble collectif, analyse des dynamiques de coopération et de conflits qui découlent de cette coexistence d'intérêts particuliers, etc.) avec une perspective systémique abordant cette entité collective comme un ensemble cohérent dans lequel les relations et les échanges sont encadrés par diverses règles. Sur ce type d'approches, les travaux de Michel Crozier et Erhard Friedberg, qui s'articulent notamment autour de la notion de système d'action concret (1.1), apparaissent complémentaires de ceux qui ont été menés par Jean-Daniel Reynaud dans le cadre d'une théorie de la régulation sociale (1.2).

1.1.1 L'approche organisationnelle et l'affirmation d'une conception relationnelle du pouvoir

La sociologie des organisations rend compte des mécanismes par lesquels des systèmes d'acteurs se forment et évoluent dans la durée¹. S'inscrivant dans le courant de l'individualisme méthodologique, elle repose initialement sur le postulat selon lequel tout individu, placé dans un ensemble regroupant d'autres individus, est porteur de valeurs et d'intérêts qu'il cherche à satisfaire, et qu'il dispose pour ce faire d'une marge d'autonomie. Cet individu acquiert le statut d'acteur dès lors que son comportement interfère avec celui de ses partenaires et affecte la structure de l'ensemble. Distinct de l'*homo economicus* en ce qu'il est doté d'une « rationalité limitée »², l'acteur n'en développe pas moins une attitude

¹ L'approche développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg emprunte la voie tracée par les travaux précurseurs d'Herbert A. Simon et James G. March sur la notion de « rationalité limitée ». Voir notamment H. A. Simon, 1955, « A Behavior Model of Rational Choice », *Quarterly Journal of Economics*, LXIII, p. 129-138 et J. G. March, H. A. Simon, 1965, *Les organisations*, Paris, Dunod, tr. fr., 1^e éd. 1958.

² La théorie de la rationalité limitée stipule que de multiples paramètres sont susceptibles de faire dévier la décision de l'axe pressenti par les économistes néo-classiques lorsqu'ils postulent que les comportements des individus sont parfaitement prévisibles du fait de la propension qu'ont ces individus à chercher avant toute chose à maximiser leurs gains. Le caractère toujours partiel de l'information disponible – conséquence notamment des limites cognitives de l'individu – empêche ainsi celui-ci de concevoir un choix optimal et oriente sa décision vers l'option qui lui semble correspondre le mieux à ses préférences. Plusieurs paramètres relevant de l'individu

stratégique en diverses circonstances : « *Il suffit d'analyser (son) comportement comme actif, c'est-à-dire comme un choix effectué sous contrainte parmi un ensemble d'opportunités présentes dans un contexte, voire comme une adaptation active et raisonnable à des opportunités et à des contraintes perçues dans un contexte donné* »¹.

La formalisation de cette théorie du choix rationnel a pour conséquence de modifier le regard porté sur l'organisation. Cette dernière peut en effet se définir dans cette perspective comme un ensemble composé d'une multitude d'intérêts individuels liés par une série d'objectifs à réaliser : « *L'organisation s'est désincarnée, elle n'est maintenant rien d'autre qu'un contexte d'action dans lequel se nouent et se gèrent des rapports de coopération, d'échanges et de conflits entre acteurs aux intérêts divergents* »². Elle s'apparente dès lors à un endroit peuplé « *d'associés rivaux* »³ pour lesquels la collaboration n'évite pas la concurrence. Comment expliquer cependant la stabilité et la pérennité qui caractérisent cette forme sociale ? L'approche organisationnelle recourt pour ce faire à la métaphore du jeu. Ensemble composé d'un petit nombre de participants qui nourrissent des ambitions et développent des stratégies propres, le jeu est régi par des règles qui forment des contraintes autant qu'elles ouvrent des espaces de liberté et ménagent la possibilité de contracter des alliances.

Le concept du jeu est ainsi un « *modèle d'intégration des comportements humains (...)* *Sont entretenues ensemble et non réconciliées les deux orientations contradictoires, celle de la stratégie égoïste de l'acteur et celle de la cohérence finalisée du système. L'une s'applique au comportement des acteurs dans le jeu et l'autre aux résultats du jeu. Seul le jeu en tant que mécanisme social intégrateur parvient à les dépasser* »⁴. La continuité et le maintien du jeu sont rendus possibles par le respect de la contrainte qu'il impose, sous la forme de règles, à chacun des participants. En outre, un jeu est très rarement isolé mais bien plutôt articulé avec d'autres jeux. La régulation d'un ensemble de jeux interdépendants s'opère au sein d'un « *système d'action concret* », défini « *comme un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui*

lui-même (prédispositions psychologiques, préférences affectives, intuitions) et du contexte dans lequel il évolue (valeurs et normes collectives, paradigmes dominants) ont en outre tendance à interférer avec la manière dont il se représente ses propres intérêts et envisage ses actions (cf. E. Friedberg, 1997, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1^{er} éd. 1993, chap. 1).

¹ *Ibid.*, p. 63.

² *Ibid.*, p. 77.

³ A. Mabileau, 1994, *Le système politique local*, Paris, Montchrestien.

⁴ M. Crozier, E. Friedberg, 1992, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1^{er} éd. 1977, p. 237-238.

*maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux »*¹.

Formée par l'agrégation et l'intégration d'une somme de comportements individuels interdépendants dont certains sont susceptibles de se développer dans des jeux distincts, l'organisation constitue ainsi un système d'action en soi. Elle peut de surcroît s'imbriquer dans un système d'action plus vaste, au sein duquel elle constitue un acteur collectif parmi d'autres. Cette démultiplication des terrains de jeu et des niveaux d'interactions, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'organisation, brouille la perception des limites formelles de l'organisation par rapport à son environnement et produit un phénomène de « *flou des frontières organisationnelles* »². Ce faisant, l'organisation apparaît comme un ensemble complexe, tant au regard de son inscription au sein d'un système d'action (qui peut très bien ne concerner qu'une partie de l'organisation) que des logiques d'action suivies par ses membres. Par exemple, deux composantes d'une même organisation peuvent se trouver en compétition dans un système d'action donné lorsqu'elles « *représentent* » ou « *relaient* » des intérêts au sein de l'organisation et que ces intérêts sont antagonistes³.

L'un des apports essentiels de la sociologie de l'action organisée réside enfin dans le fait qu'elle propose un modèle capable de cerner les principaux ressorts à même d'entraîner une transformation au sein d'un système d'action. Les ressorts en question ont à voir avec les notions de pouvoir et de stratégie. Les dynamiques internes aux jeux dépendent de la configuration des intérêts en présence et de la capacité différenciée de chaque acteur à faire prévaloir ses propres intérêts sur ceux des autres participants. Pour le dire autrement, la stabilité ou la transformation d'un système est liée aux relations de pouvoir qui s'établissent entre ses différentes composantes. Dans la théorie de l'action organisée, en effet, le pouvoir n'est pas un attribut en soi. Il ne peut s'exercer que dans une situation d'échange ou de négociation : « *Dans tout champ d'action, le pouvoir peut se définir comme l'échange déséquilibré de possibilités d'action, c'est-à-dire de comportements entre un ensemble d'acteurs individuels et/ou collectifs. (...) C'est un échange négocié de comportements qui est*

¹ *Ibid.*, p. 286. Le choix des termes reflète les préoccupations de l'approche organisationnelle. L'expression « système d'action » indique que l'ensemble désigné peut être considéré « *comme une solution aux problèmes de l'action collective, aux problèmes de l'interdépendance, de la coopération et du conflit* » (*ibid.*, p. 286). L'épithète « concret » réfute les conceptions sous-jacentes aux modèles naturalistes et structuro-fonctionnalistes : « *le système d'action concret est un phénomène concret vérifiable empiriquement et non pas un système abstrait, un système construit, c'est-à-dire contingent, et non pas un système naturel* » (*ibid.*, p. 246).

² E. Friedberg, 1997, *op. cit.*, chap. 3.

³ *Ibid.*, p. 101.

structuré de telle sorte que tous les participants en retirent quelque chose, tout en permettant à quelqu'un (ou quelques-uns) d'en retirer davantage que les autres »¹.

Cette conception dynamique d'un pouvoir s'éprouvant dans les transactions réalisées par les acteurs n'invalide cependant pas l'idée d'une asymétrie préexistante à l'échange. Les participants au jeu se caractérisent généralement par le fait qu'ils ne sont pas dotés de ressources équivalentes². Afin de renforcer sa position, chacun d'eux est susceptible de chercher à accroître sa maîtrise des incertitudes sur lesquelles bute l'action collective. Celui qui détient le monopole d'une compétence indispensable à la continuité de l'action ou qui, d'une manière ou d'une autre, s'avère être en capacité de réduire l'imprévisibilité inhérente à l'environnement de celle-ci tend ainsi à se voir reconnaître une légitimité spécifique. Partant, le pouvoir d'un acteur repose dans une large mesure sur sa capacité à rendre ses partenaires dispensables ainsi qu'à résoudre des problèmes ressentis collectivement – soit à maîtriser les « zones d'incertitude »³. Une définition de la stratégie prêtant moins le flanc au risque de « *dérive machiavélique* » que comporte une telle approche peut cependant être privilégiée : « *Il s'agit (...) plus simplement de faire partir l'analyse du fait fondamental que, dans la résolution des problèmes que lui impose sa tâche, ou, plus généralement, pour la réalisation de ses désirs quels qu'ils soient, un acteur se trouve placé dans un réseau de dépendances, ou mieux d'interdépendances, qu'il lui faut gérer, c'est-à-dire dans lesquelles il lui faut se ménager des contreparties par et dans ses propres comportements* »⁴.

1.1.2 La régulation de l'action collective : le pouvoir comme capacité d'influer sur la règle

L'existence de systèmes d'action peuplés d'acteurs porteurs d'intérêts divergents et cherchant à accroître leur pouvoir intéresse avant tout la sociologie de l'action organisée au regard de la propension des échanges occasionnés à structurer et à faire évoluer un contexte d'action donné. En écho aux analyses développées par Michel Crozier et Erhard Friedberg, les travaux de Jean-Daniel Reynaud placent la notion de régulation au centre de l'approche que celui-ci élabore pour saisir les facteurs œuvrant à la stabilité ou à la transformation de l'action

¹ *Ibid.*, p. 123-128.

² Quatre catégories de ressources, constituant « *des stocks et des flux d'influence, de pouvoir et d'autorité* », peuvent être distinguées : « *la contrainte (les ressources coercitives)* ; *les ressources d'une nature utilitaire (susceptible d'être mesurées, à l'aune d'un étalon monétaire)* ; *les ressources normatives (idées, valeurs, normes et procédures qui délimitent les identités et les domaines d'activités des membres d'un système d'action)* ; *les ressources d'information* » (J.-G. Padiou, 1982, *L'État au concret*, Paris, PUF, p. 17).

³ E. Friedberg, 1997, *op. cit.*, chap. 4.

⁴ *Ibid.*, p. 267-268.

collective¹. L'auteur observe ainsi que la sociologie des organisations, tout en mobilisant largement la théorie des jeux, a enrichi celle-ci d'un élément nouveau par rapport au paradigme initial : « *l'acteur ne joue pas seulement dans le système, mais aussi avec le système. Les règles du jeu, incomplètes et provisoires, ne sont pas seulement le résultat des stratégies passées, mais aussi l'objet des stratégies en vigueur. Une part importante (nous serions tentés de dire : la part majeure) des conflits et des négociations concerne le maintien, la modification, le changement ou la suppression des règles* »². Le pouvoir effectif d'un acteur réside donc non pas tant dans sa capacité à obtenir ponctuellement de ses partenaires des comportements qui confortent ses intérêts au cas par cas que dans son aptitude à « *structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur, en exploitant les contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échange favorables à ses intérêts* »³. En d'autres termes, « *l'accord n'est pas seulement un compromis entre des stratégies, il est aussi la création d'une règle pour la vie en commun* »⁴.

Bien que la régulation – l'activité par laquelle les règles sont créées, maintenues en l'état ou transformées – soit le produit de transactions *a priori* incertaines et précaires entre des acteurs aux intérêts divergents, elle comporte un principe intrinsèque de stabilité⁵. La théorie des rôles illustre parfaitement cette ambivalence : si l'individu dispose toujours d'une marge d'autonomie dans l'interprétation du rôle que lui confère sa position dans un système social, les obligations inhérentes au rôle endossé et les attentes qu'elles suscitent chez les partenaires ont tendance en même temps à s'imposer à lui et à renforcer la prévisibilité de son

¹ J.-D. Reynaud, 1997, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1^{er} éd. 1989. Les réflexions développées par l'auteur autour de la notion de régulation constituent le socle d'une théorisation de l'action collective dans laquelle cette forme d'action se comprend dans un sens élargi par rapport à la conception adoptée par une partie de la sociologie politique (la sociologie des mouvements sociaux en particulier) et peut s'analyser à partir de la grille élaborée par la sociologie de l'action organisée. Inversant la proposition de Erhard Friedberg selon laquelle toute organisation constitue une forme spécifique d'action collective, Jean-Daniel Reynaud suggère ainsi de chercher dans les organisations et les entreprises le schéma explicatif du fonctionnement de l'action collective : « *Le paradigme qui permet de le comprendre est moins celui du marché que celui de l'entreprise, moins celui de l'agrégation des décisions individuelles que celui de la négociation, du contrat et du conflit* » (*ibid.*, préface de la 2^e édition XVII). Nous reprenons à notre compte ici cette idée d'une continuité entre l'analyse de l'action organisée et l'analyse de l'action collective – au point parfois d'imputer à la « sociologie de l'action collective » des théories ou des notions initialement forgées dans le courant de la « sociologie de l'action organisée ».

² *Ibid.*, p. 13.

³ E. Friedberg, 1997, *op. cit.*, p. 127-128.

⁴ J.-D. Reynaud, 1997, *op. cit.*, p. 29.

⁵ À l'image de la notion de « système », qui implique une « *perception d'ordre, de cohésion, d'homogénéité et de prévisibilité* » (L. Bagla Gökalp, 1998, *Sociologie des organisations*, Paris, La Découverte, p. 84), celle de « régulation » tend à s'inscrire, de par son origine épistémologique (elle a été forgée dans le champ des sciences physiques et biologiques), dans une approche consensualiste « *où tout dysfonctionnement ne peut être que provisoire et doit être surmonté pour assurer l'équilibre et l'harmonie d'un ensemble social dont ce doit être les constantes* » (J. Commaille, B. Jobert, 1998, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance », J. Commaille, B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 20).

comportement¹. Les règles sont ainsi les garantes de l'équilibre de l'échange, de son caractère « régulier » pour l'ensemble des participants. Elles encadrent leurs transactions (concessions réciproques, alliances...) de manière à ce que chacun puisse en retirer une satisfaction et éviter de se sentir floué².

Si la règle a donc pour attribut de favoriser la pérennité des jeux et du système d'action qui les articule, elle joue également un rôle important dans la constitution et l'intégration des acteurs collectifs. Les participants au jeu, en acceptant les règles qui encadrent celui-ci, adhèrent en effet simultanément à un ensemble de normes et de valeurs qui participent à la construction de leur identité collective³. En ce sens, les règles « *instituent un ordre local qui peut s'assimiler à un ordre politique, c'est-à-dire fondé sur un ensemble de rapports de pouvoir en équilibre précaire, dont la gestion impose sa propre logique au processus d'échange, logique qui est de nature politique* »⁴. La permanence de cet ordre dépend de la capacité des acteurs dominants à instiller durablement le respect des règles chez ceux qui aspirent à accroître leur pouvoir à l'intérieur du système. Plutôt que de recourir à la contrainte, ils s'efforcent généralement d'entretenir dans les esprits une représentation du monde qui soit de nature à établir la légitimité de ces règles, sur le plan de la connaissance⁵ comme sur celui des valeurs⁶. L'exercice du pouvoir obéit par conséquent à un impératif de cohérence : « (la légitimité) *ne peut être invoquée en général, comme si celui qui a réussi à saisir ou qui détient le pouvoir pouvait le faire à tout propos. Elle est en général relative à un objet, à un domaine ; au sens très large du mot : à un projet* »⁷.

L'élaboration des règles constitue cependant également un facteur de changement en soi. Dès lors que la circulation d'éléments cognitifs (connaissances, représentations, valeurs, etc.) est indissociable de l'exercice du pouvoir, elle constitue une ressource pour les acteurs qui souhaitent justifier leur position dominante tout autant que pour ceux qui désirent les suppléer. Ainsi ces éléments sont-ils mobilisables à tout moment par des acteurs qui sont

¹ J.-D. Reynaud, 1997, *op. cit.*, p. 47-48.

² E. Friedberg, 1997, *op. cit.*, p. 142.

³ J.-D. Reynaud, 1997, *op. cit.*, p. 80. Cette fonction de socialisation se situe au cœur de la régulation comprise comme « *l'opération par laquelle se constitue une communauté autour d'un projet* » (*ibid.*, p. 316).

⁴ E. Friedberg, 1997, *op. cit.*, p. 142.

⁵ « *Domineront ceux des acteurs qui (...) ont été capables d'imposer une certaine définition des problèmes à résoudre (et donc des incertitudes pertinentes) et d'affirmer leur maîtrise au moins partielle sur ces incertitudes* » (*ibid.*, p. 260).

⁶ « *Les valeurs ne sont rien d'autres que ce sur quoi une action collective peut se mettre d'accord et se fonder. Elles en sont le produit et sont construites par elle. (...) Les valeurs s'imposent bien aux individus, mais elles ne sont pas transcendantales et indépendantes de leurs relations. Elles sont l'objet même de ces relations, elles sont construites par elles. Une action collective, en imposant des règles, invente un sens. Les valeurs sont l'horizon de ce sens, l'orientation de l'action collective. Leur contenu précis n'est autre que la construction même des règles* » (J.-D. Reynaud, 1997, *op. cit.*, p. 261-262).

⁷ *Ibid.*, p. 41.

porteurs d'une logique de transformation. La stabilité intrinsèque à toute règle n'est donc pas à l'abri d'une remise en cause, des règles concurrentes – en ce qu'elles sont susceptibles d'invoquer une source de légitimité distincte – pouvant être formulées à tout moment. Ce faisant, la régulation du système est liée aux tensions issues de la confrontation qui s'opère entre diverses prétentions à incarner un pouvoir légitime : « *Les règles "en vigueur" à un moment donné dans un système donné sont le produit de leur concours ou de leur concurrence* »¹. Elle tend à refléter la hiérarchie en place : du fait que les jeux d'acteurs se trouvent généralement encadrés dans des systèmes complexes², les règles des premiers sont soumises au contrôle de règles surplombantes. L'intervention d'une « règle de contrôle » dans des jeux déjà codifiés a souvent pour effet de renforcer l'ordre existant en encadrant la compétition que peuvent se livrer plusieurs régulations locales : « *l'un des facteurs principaux de stabilité d'un système social, c'est qu'il est soumis à des contrôles extérieurs, qu'il est contrôlé par d'autres. Ses règles, au moins dans la mesure où elles assurent le "bon" fonctionnement des systèmes, c'est-à-dire dans la mesure où le dérèglement affecte ce qui en sort, sont soumises à des sanctions extérieures à lui. Soit que l'une ou l'autre des parties intéressées réclame l'arbitrage du contrôleur, soit que celui-ci, alerté par des effets visibles, décide de lui-même d'intervenir* »³. Elle peut également déboucher sur une négociation dont le produit satisfait chacune des parties selon un mécanisme de « régulation conjointe ».

L'effet stabilisateur d'une règle de contrôle n'est pas systématique pour autant. Lorsque celle-ci est vécue par les acteurs locaux comme une ingérence empêchant le système d'évoluer selon ses propres règles, le caractère illégitime qu'elle revêt à leurs yeux peut déboucher sur des conflits de territoires. La réciproque est tout aussi fréquente, une aspiration à l'autonomie étant sans cesse susceptible d'émerger au sein d'un système hiérarchisé : « *dans une organisation, tout groupe qui découvre la possibilité d'une régulation commune peut se constituer en communauté et revendiquer une autonomie. (...) Tout acteur collectif cherche à régner seul ou en tout cas à régner sur le domaine qui relève de son projet. Toute régulation collective cherche à s'autonomiser pour les objets qui la concernent* »⁴. Indépendamment de la teneur exacte des intérêts en présence, la concurrence se justifie toujours par l'invocation

¹ *Ibid.*, p. 98.

² « *Sauf dans les cas très rares où un groupe social est isolé ou dans le cas (...) de l'ensemble le plus englobant (la société globale, l'État nation), un ensemble de règles est lié à la position d'un acteur collectif dans un ensemble plus vaste* » (*ibid.*, p. 80).

³ *Ibid.*, p. 51. La stabilité du système est également favorisée par les liaisons de « *subordination* » ou « *d'entrecroisement* » qui s'établissent au fil du temps avec d'autres systèmes (*Ibid.*, p. 50).

⁴ *Ibid.*, p. 105 et 111.

d'un projet commun à l'ensemble des acteurs : « *chaque régulation autonome ambitionne d'obtenir une légitimité, tirée des finalités de l'organisation* »¹.

Une régulation collective étant le produit du concours et de la confrontation qui s'opèrent entre des régulations distinctes, son évolution dans le temps est incertaine par essence. Elle peut suivre deux cas de figure schématiques. Dans le premier cas, elle présente une stabilité relative : les échanges sont encadrés par des règles invariables, les actions s'effectuent selon un mode routinier, respectant des conventions et des procédures bien définies, les représentations sociales et les valeurs charriées par les règles s'enracinent dans les esprits et les actes. Dans le second cas, la régulation en vigueur est ébranlée par une régulation concurrente. Les acteurs entament alors une phase d'apprentissage qui « *consiste à intégrer les informations nouvelles que procure l'expérience (...) et à corriger en conséquence les pratiques* »². Toute transformation de l'environnement est ainsi susceptible d'entraîner chez eux une phase d'adaptation au terme de laquelle représentations et logiques d'actions auront été réactualisées au regard de l'évolution du contexte d'action.

Si la notion d'apprentissage tend à s'inscrire dans la même perspective consensualiste que l'idée de régulation³, les processus d'apprentissage collectif auxquels sont astreints les acteurs ne produisent pas une convergence systématique ni n'aboutissent nécessairement à une pacification des relations à l'intérieur du système. Quand il procède du remplacement d'une régulation par une autre, le changement s'apparente en effet à une « *conversion* » et peut dès lors générer des résistances : « *La violence physique de la conquête et la violence symbolique de l'inculcation ne doivent pas faire croire que l'apprentissage de ceux qui y sont soumis est une pure réception et que ceux qui ont le pouvoir d'imposer et de diffuser gardent totalement la maîtrise du processus* »⁴. Une régulation autonome ébranlée a ainsi la possibilité de mettre à profit son apprentissage pour se doter de ressources (expertise, arguments, etc.) susceptibles de lui permettre d'invoquer une nouvelle légitimité et de concurrencer une régulation de contrôle suivant une logique de « *garde aux frontières* »⁵.

¹ *Ibid.*, p. 111-112.

² *Ibid.*, p. 140.

³ C'est du moins ce qui ressort de l'approche interactionniste : « *Il ne suffit pas que chacun (ou chaque organisation) agisse pour de "bonnes raisons" (les siennes) ; encore faut-il qu'il les fasse accepter par autrui. Les règles ou les normes sont donc ici abordées dans une perspective d'interaction, où interviennent centralement négociations et apprentissages (de "l'autre" et de ses raisons)* » (J.-P. Gaudin, 2004, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, p. 220).

⁴ J.-D. Reynaud, 1997, *op. cit.*, p. 102.

⁵ J.-P. Gaudin, 2004, *op. cit.*, p. 229.

1.2 La sociologie de l'action publique : saisir les ressorts de la restructuration de l'État contemporain

Les notions et les théories développées dans le champ de la sociologie de l'action organisée constituent une « boîte à outils » dont il n'est plus besoin de démontrer le caractère indispensable pour appréhender la multiplicité des logiques d'action et la complexité des interactions dont procède invariablement l'action collective. Organisée autour d'un certain nombre de notions censées s'appliquer à tout contexte d'action saisi comme objet de recherche (jeux, système d'action, régulation...), cette approche semble toutefois dotée d'un potentiel heuristique partiel dès lors qu'il s'agit d'analyser les dynamiques singulières qui affectent des systèmes et des interventions relevant des politiques publiques. L'étude d'un dispositif intégré à la politique du logement tel que le 1 % logement nécessite à nos yeux la mobilisation de schémas d'analyse capables de compléter cette approche générique du pouvoir et des relations de pouvoir par un appareillage théorique apte à tenir compte de la nature spécifique du pouvoir détenu par l'État ou toute autre forme d'autorité publique. Le projet consistant à articuler les apports de la sociologie de l'action collective avec les questions relatives à l'analyse des politiques publiques résidait justement au fondement d'une série de travaux engagés il y a environ deux décennies et auxquels on doit l'émergence dans le champ de la connaissance scientifique d'un courant dit de « sociologie de l'action publique ». La prise en compte des approches développées à l'intérieur de celui-ci représente une étape importante dans l'élaboration de notre cadre problématique dans la mesure où elles fournissent une série d'informations et de repères permettant une meilleure spécification de l'acteur public et des changements susceptibles d'advenir dans un contexte de politique publique.

L'émergence de la sociologie de l'action publique se conçoit comme le reflet dans les sciences sociales de la transformation de l'État contemporain et de l'apparition sur les scènes des politiques publiques de formes et de dynamiques institutionnelles inédites. De fait, les connaissances élaborées dans ces domaines nous concernent étroitement en ce qu'elles permettent de saisir les logiques qui se sont imposées durant ces dernières décennies au niveau de la production et de la mise en œuvre de l'action publique – logiques dont on verra qu'elles ont beaucoup à voir avec le processus de transformation en cours du 1 % logement. En affinant le regard qui était classiquement porté sur l'État et les interventions mises en œuvre par le politique dans la société, la constitution de ce nouveau corpus scientifique présente également l'intérêt pour notre recherche de mettre en évidence des tendances qui,

tout en étant symptomatiques des mutations actuelles, n'en constituent pas moins l'écho de réflexions engagées il y a plus d'un siècle et demi pour tenter d'accroître la gouvernabilité de la société. En témoigne par exemple la proximité intellectuelle qui se manifeste entre les courants de pensées militant aujourd'hui en faveur d'une association des individus à l'élaboration des politiques publiques (thème de la « démocratie participative » ou « citoyenne ») et les préoccupations qui ont historiquement conduit en France le pouvoir politique à reconnaître dans le paritarisme une forme institutionnelle apte à gouverner le système de protection sociale. En cela, utiliser l'apport produit par la sociologie de l'action publique sur un certain nombre de questions (tension individu vs. collectif, légitimation de la décision publique, rapports gouvernants-gouvernés, etc.) représente aussi pour nous une manière de poser les premiers jalons d'un cadre conceptuel capable de saisir les fondements théoriques de l'institutionnalisation du paritarisme et, ce faisant, les raisons pour lesquelles la gestion du 1 % logement a été historiquement confiée aux organisations représentant les employeurs et les salariés.

Avant de nous recentrer sur cette forme spécifique de gouvernement (dont le processus d'émergence historique est l'objet de la section suivante), il convient ici de rendre compte des principaux éléments de connaissance qui informent les formes et les dynamiques actuelles de l'action publique. Nous revenons d'abord sur la manière dont un courant d'analyse spécifique s'est affirmé sur la scène scientifique pour interroger l'action publique à partir d'une série de questionnements et de notions puisés dans divers champs des sciences sociales (1.2.1). Notre propos vise ensuite à exposer les principaux résultats mis en évidence par la sociologie de l'action publique dans sa tentative de rendre compte des changements survenus depuis trois décennies dans la conception du rôle de l'État et la nature de ses interventions (1.2.2).

1.2.1 L'émergence d'un courant d'analyse de l'action publique

L'action de l'État a connu une transformation fondamentale au cours de la seconde moitié du XX^e siècle¹. Cette transformation peut se lire comme le reflet de l'inflexion qui s'observe au même moment dans la définition du rôle de l'État et de ses relations avec la société civile. Pendant plusieurs décennies après-guerre, l'action publique se caractérise par une extension continue du champ des politiques publiques qui tendent progressivement à recouvrir tous les secteurs de la société. Détenteur dans la culture politique française d'un monopole en matière

¹ Notre propos dans les pages qui suivent puise une grande partie de sa matière dans P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

de définition et de mise en œuvre de l'intérêt général¹, l'État est doté durant cette période de la responsabilité de développer des interventions visant à maîtriser les tensions qui sont susceptibles de naître de la confrontation des intérêts divergents dont la société est le réceptacle². Il est garant de la cohésion sociale *via* le développement d'instruments chargés de lutter contre l'insécurité et les inégalités sociales comme les dépenses sociales ou les services publics³. Il doit également favoriser la croissance économique, fonction qui provoque l'émergence d'un « État producteur » dont l'action repose sur des leviers tels que la planification ou la nationalisation des secteurs-clefs de l'économie.

Les années 1970 marquent la fin de cet âge d'or de l'« *État keynésien-modernisateur* »⁴. En modifiant les données du contexte socioéconomique (diminution des ressources financières, accroissement des besoins d'intervention sociale au sein de la population) et en mettant en évidence l'incapacité des politiques publiques à garantir le développement et à juguler les inégalités sociales, l'irruption de la crise économique joue un rôle déclencheur dans ce processus qui se traduira progressivement par une perte de centralité de l'État. La « *remise en cause des politiques publiques et du rôle de l'État dans sa capacité à diriger la société* » provoque alors l'ouverture de débats de fond portant « *sur les transformations de la façon de gouverner, sur la place que doit occuper l'État et sur ses moyens d'action* »⁵. Parallèlement aux critiques qui pointent le coût élevé des politiques et l'impuissance publique face à une société rendue ingouvernable par sa complexité croissante, de nouvelles préoccupations s'affirment au sein de la sphère politique (recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique, quête de nouvelles médiations avec la société) comme dans la sphère sociale (revendication d'une démocratisation du rapport gouvernant-gouverné, apparition d'une sensibilité nouvelle aux questions environnementales, etc.). Ce processus aura également pour effet de modifier en profondeur l'architecture de l'État, un processus de « fragmentation » s'amorçant au même moment en relation avec une série de dynamiques concomitantes liées à l'organisation des structures administratives – multiplication des

¹ En plus de l'autorité spécifique qu'il retire de la légitimité issue du suffrage universel et de son pouvoir normatif et répressif, l'État représente dans la tradition française la figure centrale d'une approche théorique qui dénie à la société toute capacité de s'élever au-dessus des intérêts particuliers qui la composent. Cette conception qui offre la primauté au politique découle en l'espèce de la « *force des raisonnements juridiques qui définissent le "bien commun" et la "chose publique" à partir du législateur et du juge supérieur* » (*ibid.*, p. 45).

² Jacques Chevallier évoque ce principe d'ordre qui justifie alors l'expansion de la sphère étatique : « *alors que la "société civile" recouvre la sphère des activités privées et des "intérêts particuliers", l'État est censé exprimer "l'intérêt général" : soustrait aux conflits qui déchirent la société, il est conçu comme le principe d'intégration et d'unification d'une société qui, sans son intermédiaire, serait vouée au désordre, à l'éclatement, à la dissolution* » (2004, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 1^{er} éd. 2003, p. 20).

³ J. Chevallier, 2006, *Le service public*, Paris, PUF, 1^{er} éd. 1987.

⁴ P. Rosanvallon, 1990, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

⁵ P. Lascombes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 20.

structures transversales (les administrations de mission), déconcentrées ou autonomes (les agences) – et à la décentralisation de l'action publique.

Une multitude de théories et de concepts a été élaborée sur la scène scientifique au cours des trois dernières décennies afin de cerner les modalités et la portée de ces transformations. Cette production de savoirs s'attache en particulier à comprendre les ressorts de la décision politique dans un contexte marqué par l'effritement de l'autorité de l'État et l'émergence d'acteurs extérieurs à celui-ci sur la scène politique. Le concept de « réseau de politiques publiques » apparaît ainsi pendant la première moitié des années 1990 pour mettre l'accent sur la dilution des frontières séparant l'État et la société civile et souligner les nouvelles dynamiques qui en découlent en termes de circulation des idées, de capacité d'adaptation du politique aux transformations de l'environnement et de traduction des revendications des acteurs en alternatives crédibles de politiques publiques¹. Élaborée sensiblement au même moment, la notion de « gouvernance » accentue cette rupture avec l'étato-centrisme latent de la science politique au profit d'une approche pluraliste et interactionniste des politiques publiques². Désignant « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* »³, cette notion met l'accent sur l'importance acquise par les processus de coordination entre acteurs politiques et sociaux, les dynamiques d'autonomisation de secteurs ou de réseaux vis-à-vis de l'État, ainsi que les multiples formes d'interdépendances et de négociations dont procèdent les nouvelles façons de gouverner⁴. La volonté de décrire la transformation du rôle de l'État débouche en outre sur l'élaboration d'une série de qualificatifs visant à décrire les changements opérés dans la relation qu'entretient celui-ci avec la société. Prenant acte de la disparition d'un « État dirigiste » caractérisé par un certain unilatéralisme dans l'exercice du pouvoir, les travaux qui s'inscrivent dans cette logique s'efforcent de mettre en évidence – quand ils ne l'appellent pas de leurs vœux – l'émergence

¹ P. Muller, Y. Surel, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, p. 92-93. Sur la notion de réseau de politiques publiques, voir les ouvrages de D. Marsh, R. Rhodes, 1992, *Policy networks in British government*, Oxford, Clarendon Press et P. Le Galès, M. Thatcher (dir.), 1995, *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan.

² À la différence de l'approche étatique qui repose sur une conception de l'État formant une entité unifiée et irréductible aux interventions des acteurs, l'approche pluraliste « *met l'accent sur le caractère inéluctablement sociétal de l'État, sur l'immersion des politiques publiques dans la complexité des relations sociales et surtout, sur le caractère inéluctablement contradictoire de l'action publique qui, soumise à une multiplicité d'exigences antagonistes, semble n'être que le résultat improbable d'une absence de direction homogène* » (P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 41).

³ P. Le Galès, 2004, « Gouvernance », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 243.

⁴ La notion de gouvernance a d'abord été appliquée au cas des politiques urbaines, cf. P. Le Galès, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1, p. 57-95.

d'une conception renouvelée de l'État dans laquelle l'efficacité des politiques reposerait avant toute chose sur la capacité des pouvoirs publics de multiplier les interactions dans la société et de développer des aptitudes nouvelles en ce sens. Sont alternativement convoquées dans cette perspective les figures de l'« État propulsif »¹, de l'« État régulateur »², de l'« État négociateur »³, de l'« État arbitre », de l'« État coordinateur » ou encore de l'« État animateur »⁴.

Cette nouvelle production scientifique s'est développée pour l'essentiel dans le courant de l'analyse des politiques publiques. Ce courant s'affirme en France pendant les années 1980 en relation avec la volonté de saisir les raisons de ce qui apparaît alors comme une défaillance des politiques interventionnistes de l'État-providence⁵. Prenant ses distances avec la version orthodoxe de la théorie du choix rationnel qui avait tendance jusqu'alors à dominer le regard des politistes sur la genèse de l'action publique, il a également été amené à renoncer à une approche séquentielle et linéaire des politiques publiques qui apparaissait inapte à rendre compte de la complexité propre au mode de production de celles-ci⁶. Cette évolution de la science politique doit beaucoup à l'é étroitesse des liens qu'entretiennent historiquement les spécialistes des politiques publiques avec la sociologie de l'action collective⁷. Établi dès les années 1960, l'intérêt des sociologues des organisations pour l'analyse des politiques publiques est antérieur à la formalisation d'un courant de recherche spécifique dans le champ des sciences politiques⁸. Une tension est cependant rapidement apparue à l'intérieur de ce courant émergent au point de le diviser en deux tendances distinctes. D'un côté, des sociologues développent le parti pris « (d'aborder) *l'action publique*

¹ C.-A. Morand (dir.), 1991, *L'État propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action*, Paris, Publisud.

² G. Majone, 1996, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Montchrestien.

³ J. Commaille, B. Jobert (dir.), 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.

⁴ J. Donzelot, P. Estèbe, 1994, *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, éd. Esprit.

⁵ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 26. L'émergence de ce courant peut s'interpréter comme l'effet d'une réaction d'une partie de la communauté scientifique contre la domination qu'exerçait jusqu'alors une conception de la centralité de l'État telle que celle-ci se manifeste historiquement dans ce domaine de l'action publique (J. Commaille, 2003, « Sociologie de l'action publique », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *op. cit.*, p. 414).

⁶ P. Muller, 2006, *Les politiques publiques*, Paris PUF. L'approche séquentielle de l'action publique établit que l'élaboration d'une politique procède systématiquement d'un enchaînement de moments successifs et analytiquement distincts, parmi lesquels on retrouve des séquences aussi nettement marquées que la problématisation des problèmes sociaux, l'apparition éventuelle de « fenêtres d'opportunité politique », la mise sur l'agenda, la décision, la mise en œuvre et l'évaluation.

⁷ C. Musselin, 2005, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 55, 1, février, p. 51-71.

⁸ Le Centre de sociologie des organisations constitue pendant plusieurs décennies le foyer de travaux de références portant sur le système politico-administratif local et sur l'administration. Pour un aperçu des travaux produits en son sein, voir notamment M. Crozier, J.-C. Thoenig, 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16, 1, p. 3-32 et P. Grémion, 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil.

comme tout autre objet »¹ et appréhendent les politiques sous l'angle de leurs thèmes de prédilection – interactions et échanges entre les acteurs, dynamiques de coopération et de conflits, constitution de groupes, production de normes, etc. De l'autre, un groupe de politistes engage des travaux qui interrogent davantage l'intervention de l'État en tant que telle, les différentes formes de gouvernement de la société, le rôle des institutions et les rapports gouvernants-gouvernés².

Cette controverse interne à l'analyse des politiques publiques n'a toutefois pas empêché ces deux approches de se féconder mutuellement au cours de ces dernières décennies. En partie induit par le contexte de la recomposition de l'État en cours, ce processus d'hybridation conduit à ce que « *la perspective la plus stato-centrée des politiques publiques s'efface désormais au profit de ce que (l'on peut appeler) une sociologie de l'action publique* »³. L'apparition de ce nouveau courant au sein de la sociologie politique signale un consensus relatif entre sociologues et politistes sur une série de points qui reflètent un degré d'interpénétration élevé entre les appareillages théoriques mobilisés de part et d'autre. Chez les premiers, on tend à s'accorder sur l'idée que le point de vue des politistes a la vertu de mettre en évidence l'importance de la dimension politique et de proposer une grille d'analyse pertinente pour saisir les modalités de la restructuration de l'État⁴. On semble de surcroît convenir que l'analyse des politiques publiques permet de combler un impensé de la sociologie de l'action organisée en pointant les diverses expressions de la domination inhérente à l'intervention de l'État dans la société (cf. le « monopole de la violence légitime » weberien et l'approche marxiste de la domination)⁵. Du côté des politistes, on reconnaît

¹ « (...) pour (le sociologue), l'action publique est un objet particulier, mais (il) n'est pas singulier. C'est un objet particulier parce qu'il comporte des dimensions que l'on ne rencontre pas (ou pas aussi frontalement) sur d'autres thématiques, comme celle de l'intérêt général, de l'exercice de la violence légitime, de la puissance publique, de la raison d'État, etc. Mais, pour autant, le sociologue qui s'intéresse à l'action publique ne fait pas de celle-ci un objet singulier : il l'aborde avec des méthodes, des cadres interprétatifs, des questionnements qui sont ceux qu'il mobilise pour explorer tout autre objet » (C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 54).

² P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 14-15.

³ *Ibid.*, p. 15. Ce glissement a été analysé par d'autres auteurs. Voir notamment P. Duran, 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

⁴ Se référant aux travaux de Jean Leca, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès soulignent à ce propos que « *l'apport des politiques publiques à la sociologie politique en général ne se (situe) pas dans l'amélioration de la rationalité de l'action gouvernementale, mais en tant qu'analyste pertinent des rapports politiques, des relations gouvernants-gouvernés, des façons de concevoir et de réaliser l'orientation des actions collectives, de définir et de légitimer des "biens communs"* » (P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 42).

⁵ C'est là l'objet de la proposition que formule Christine Musselin pour améliorer la pertinence de l'approche sociologique de l'action publique. Notant que les travaux fondateurs des sociologues des organisations ont largement mobilisé la notion d'échange pour dépasser la tendance qu'avait l'approche fonctionnaliste à attribuer a priori le pouvoir et la légitimité à la structure d'autorité, l'auteur s'interroge : « *Peut-être faudrait-il moins valoriser les échanges autour des comportements et la part de réciprocité qu'ils comportent et, au contraire, rendre plus visible et plus explicite le fait qu'ils sont très souvent déséquilibrés, difficiles à renverser, qu'ils*

clairement à la sociologie de l'action organisée une capacité à rendre compte des évolutions récentes du politique, à l'instar notamment du phénomène de fragmentation de l'État : « (...) *c'est, malgré tout, la force de cette approche que de placer le pouvoir et les relations de pouvoir au centre de son analyse et de remettre en cause, moins pour la nier que pour l'interroger, la centralité de l'État, du politique et des structures d'autorité* »¹. La sociologie de l'action publique semble dès lors en mesure de combiner une large variété de théories et de concepts et de doter l'analyste des outils lui permettant de cerner les processus de changement de l'action publique. Son émergence dans le champ de la sociologie politique représente une avancée certaine pour celle-ci en ce qu'elle marque une rupture fondamentale avec une conception de l'État incapable de saisir les tenants et les aboutissants des mutations contemporaines.

1.2.2 Les trois ruptures opérées par la sociologie politique de l'action publique²

La sociologie de l'action publique marque une triple rupture avec l'approche classique de l'intervention de l'État. Prolongeant dans une large mesure l'inflexion amorcée au cours des années 1980 avec l'émergence de l'analyse des politiques publiques, cette rupture vise à dégager l'analyste d'une conception par trop linéaire et rationnelle de l'élaboration des politiques et met notamment l'accent sur les divers types de contraintes qui sont susceptibles de peser sur ce processus. Elle est d'essence sociologique au sens où « *précisément, ce ne sont plus seulement les objets traditionnels de la science politique (pouvoir, instances gouvernementales, institutions étatiques, personnel politique et forces partisans, etc.) qui sont concernés, mais ce qui se passe au sein même des sociétés dans les interactions multiples, diverses et complexes, qui les structurent* »³. Elle porte sur des dimensions aussi diverses que la conception du rôle de l'État (définition des finalités et des instruments de l'intervention publique), l'articulation entre action publique et initiative privée, et les processus de genèse et de changement dans les politiques publiques.

peuvent engendrer des formes de violences et de souffrances morales ou psychologiques et que tout n'est effectivement pas négociable ? » (2005, *op. cit.*, p. 66).

¹ *Ibid.*, p. 66. Témoigne de cette hybridation la mobilisation précoce par l'analyse des politiques publiques de la notion de « régulation » saisie comme mode de coordination des acteurs et des activités (P. Lange, M. Regini (dir.), 1989, *State, Market and Social Regulation. New perspectives on Italy*, Cambridge, Cambridge University Press). Elle vise à décrire un processus de « *relativisation* » de l'État, qui « *n'impulserait plus l'action publique, (mais) en serait de plus en plus l'un des partenaires, co-producteur de règles et participant d'une construction collective de compromis* » (J. Commaille, B. Jobert, 1998, *op. cit.*, p. 17).

² Nous reprenons ici la typologie établie par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2007, *op. cit.*, p. 16-17).

³ J. Commaille, 2003, *op. cit.*, p. 414.

Les limites du volontarisme public

La sociologie de l'action publique met d'abord en évidence les limites de la capacité de l'État d'agir sur les problèmes sociaux. Au volontarisme des discours qui émanent des représentants de l'exécutif ou des partis politiques et imputent au politique le pouvoir de changer la société, le sociologue oppose l'impuissance relative qui caractérise l'action des gouvernements dans un certain nombre de domaines. Ce constat l'invite à prendre ses distances avec une perspective descendante (*top-down*) de l'action publique dans laquelle l'analyse des politiques publiques part des élites politiques et administratives et se concentre sur la production de normes juridiques censées s'imposer à chaque échelon de la pyramide administrative¹. À l'opposé de cette conception classique de l'action de l'État, la sociologie de l'action publique se propose de saisir celle-ci « par le bas » (*bottom up*), c'est-à-dire du point de vue de sa mise en œuvre.

En abordant de manière dissociée les logiques des décideurs à l'origine des programmes d'action et celles des acteurs responsables de leur application, cette approche déplace l'analyse vers les activités d'appropriation des normes et les facteurs qui sont susceptibles d'altérer l'effectivité des lois et des politiques². Elle met ainsi en évidence l'existence d'une diversité de phénomènes ayant tendance à peser sur les règles et les finalités des politiques publiques, tels que la capacité des acteurs de développer des marges d'autonomie à l'intérieur des délégations consenties par le pouvoir central, leur propension à suivre des objectifs et des priorités spécifiques, l'influence des jeux de pouvoir internes aux organisations, l'inertie des savoir-faire et le poids des routines, etc. L'analyse de la mise en œuvre permet ce faisant de cerner l'incertitude inhérente à l'application des normes du fait de la présence de « *phénomènes d'inertie et (de) distorsions par rapport à la décision* »³. Cette incertitude invite de nombreux auteurs à rompre avec une conception classique de l'action publique assimilant celle-ci à un « *ensemble de normes juridiquement formalisées qui désigne les organismes en charge du programme, ses attributs de pouvoir et ses moyens*

¹ On peut distinguer les traces d'une telle approche dans la définition suivante : « *Les politiques publiques (...) impliquent un contenu, un programme, une orientation normative, un facteur de coercition, un ressort social (i.e un public) et présupposent des dispositifs techniques et des agents suffisamment ajustés à eux par leurs dispositions pour pouvoir les faire agir* » (M. Offerlé, 1998, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1^{er} éd. 1994, p. 132).

² P. Lascombes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 33-43.

³ J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" du théorique », J. Fontaine, P. Hassenteufel, *To Change ou not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, PUR, p. 14.

budgétaires »¹. Vue sous l'angle de sa mise en œuvre, l'action publique apparaît dès lors avant tout comme un champ d'interaction structuré par les stratégies développées par les acteurs pour conquérir ou conserver des espaces de liberté.

L'absence d'homogénéité et de neutralité de l'État

La sociologie de l'action publique opère une deuxième rupture théorique en contestant la vision d'un État par essence cohérent et impartial dans l'ensemble de ses interventions. Cette rupture s'opère en premier lieu au nom de la critique de la rationalité des choix politiques. On retrouve ici l'un des apports fondamentaux de la sociologie de l'action organisée, la théorie de la rationalité limitée, qui postule l'incapacité de l'acteur de se représenter clairement les choix correspondant à ses intérêts et l'instabilité de ses préférences dans le temps (voir *supra*). Selon cette approche, les politiques publiques peuvent être abordées comme le résultat d'une série de décisions individuelles, les facteurs susceptibles d'entraver la mise en œuvre d'un programme d'intervention s'interprétant pour une partie d'entre eux comme le produit de choix opérés en amont par les individus². Ces décisions sont orientées par une série de contraintes – les règles d'organisation, les stratégies de pouvoir, les routines bureaucratiques – qui affectent en retour la rationalité présumée de l'action publique³. La construction des objets de l'intervention publique constitue un révélateur des limites propres à cette rationalité dont l'une des propriétés fondamentales est pourtant d'être systématiquement postulée dans la communication qui entoure les politiques. L'observation montre en effet que les choix opérés dans le cadre de la sélection des problèmes pertinents et de l'inscription sur l'agenda politique ont fréquemment à voir avec les caractéristiques des acteurs politico-administratifs et les stratégies que ceux-ci mettent en œuvre pour améliorer leurs positions sur la scène politique.

La rupture avec l'image d'un État cohérent dans toutes ses interventions résulte en second lieu des efforts mis en œuvre dans une série de travaux sociologiques pour déconstruire l'unité apparente de l'État. Sur ce point également, les recherches menées sur les organisations ont joué un rôle décisif en donnant à voir la grande variété des intérêts, des

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 88. La critique de l'inefficacité des normes juridiques a été affinée par Pierre Lascoumes à travers la notion de « normes secondaires d'application » (1990, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *Année sociologique*, 40, p. 43-71). Étayées par plusieurs travaux portant sur la manière dont plusieurs inspections administratives exercent leurs missions régaliennes, cette notion met en évidence l'existence d'interactions se basant moins sur une conception répressive du contrôle que sur une conception pédagogique de la diffusion des normes par apprentissage (P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 89-90).

² *Ibid.*, p. 48-49.

³ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 105-111.

groupes et des stratégies qui coexistent à l'intérieur de la sphère étatique. L'idée d'une intervention gouvernementale nécessairement homogène s'est progressivement estompée au profit d'une approche plus nuancée, à même notamment de concevoir la pluralité de l'État : celui-ci y apparaît « *comme un ensemble d'acteurs individuels et collectifs (qu'il convient de saisir) à travers ses pratiques, figures et usages concrets. Les acteurs qui le composent possèdent des intérêts, poursuivent des intentions qui leur sont propres, disposent de représentations et de valeurs plus ou moins partagées et sont situés dans des relations d'interdépendance* »¹. Le mythe d'une action publique placée par définition sous le signe de l'intérêt général tend dès lors à perdre de sa vigueur. Alors que dans la culture politique française, la conception spécifique du rôle de l'État et la légitimité conférée par le suffrage universel offrent traditionnellement à celui-ci la possibilité d'exprimer une volonté générale s'imposant aux individus et aux intérêts particuliers, l'intérêt général « *n'apparaît pas plus comme étant le monopole de l'État qu'il n'en est le signe distinctif* »². Ce constat d'une atténuation de la spécificité de la régulation étatique s'impose dans des travaux qui mettent en évidence une absence de neutralité des institutions responsables de la prise en charge des problèmes sociaux. Puisant dans la théorie du choix rationnel qu'elle applique au domaine de la décision politique, la sociologie de l'action publique part du principe que « *les organisations ont toujours un intérêt à agir : une association revendique pour montrer sa puissance, une administration pour légitimer ses demandes de moyens, un parti pour assurer sa crédibilité publique* »³.

S'agissant de l'État, cet intérêt peut renvoyer à des logiques très diverses. Il est susceptible de refléter les préférences des agents, mais également l'influence que tentent d'exercer les groupes d'intérêts sur des segments précis de l'administration. Ce second cas de figure invite l'analyste à adopter une approche pluraliste dans laquelle l'État apparaît comme le produit des interactions qui s'opèrent entre des intérêts sociaux divergents, tandis que la bureaucratie représente un lieu de compétition entre les différentes logiques qui sont relayées en son sein⁴. Cette perspective qui met l'accent sur les pressions exercées par les groupes

¹ R. Payre, G. Pollet, 2005, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 55, 1, février, p. 145-146). La sociologie de l'action publique permet en particulier de penser la disparité – sinon les contradictions – à l'œuvre dans les logiques qui sous-tendent les interventions de l'administration. Voir à ce sujet P. Bezes, 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, p. 206-207.

² J. Chevallier, 2004, *op. cit.*, p. 63.

³ P. Lascombes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 67.

⁴ Pierre Muller et Yves Surel estiment à cet égard que l'approche pluraliste a permis à l'analyse des politiques publiques de « *prendre le contre-pied des approches classiques de l'État (...) en "ouvrant la boîte noire" de l'appareil politico-administratif (et) en faisant apparaître (...) l'existence d'une multiplicité de rationalités*

d'intérêts et assimile l'administration à un « vecteur d'exigences contraires »¹ est étayée par une série de travaux montrant l'importance des interactions entre groupes d'intérêts, élites politiques et hauts fonctionnaires dans la production des politiques sectorielles. Elle présente l'avantage d'alimenter une démarche de déconstruction des politiques publiques dans laquelle l'intérêt général apparaît moins comme un attribut naturel de l'intervention de l'État que comme l'élément central du discours produit par les gouvernants pour légitimer leurs interventions.

L'action publique envisagée comme une forme particulière d'action collective

Le troisième apport heuristique de la sociologie de l'action publique réside dans le déplacement qu'elle opère dans la définition de l'objet de l'analyse. L'attention de l'analyste ayant naturellement tendance à se focaliser sur la décision, dimension traditionnellement mise en avant par la communication politique et le commentaire journalistique, les politiques sont couramment abordées en termes de choix opérés par des décideurs. La sociologie de l'action organisée et la sociologie politique ont rapidement pris le contre-pied de cette propension à rabattre l'élaboration d'une politique sur un moment précis ou une personnalité politique en développant l'idée que la décision constitue moins un acte isolé et clairement identifiable qu'un processus complexe et difficile à cerner². Dans cette perspective, la focalisation sur la décision est notamment apparue comme un « obstacle important à l'analyse du changement, dans la mesure où cette attitude peut conduire à privilégier l'affichage de mesures, souvent portées par une rhétorique et une symbolique du changement, à leur mise en place effective »³. La préférence accordée à partir des années 1990 à l'expression « action publique » plutôt qu'à celle de « politiques publiques » semble prendre acte de cette évolution. Selon Christine Musselin, ce glissement sémantique signifie « que la première ne se réduit pas aux secondes, mais, au contraire, les englobe et que l'exercice du pouvoir politique ne se donne pas à voir seulement à travers les réformes, mais aussi dans l'action

concurrentes au sein de l'État, portées par des acteurs dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement et, surtout, sont distincts de ce que pourrait être l'intérêt général » (1998, op. cit., p. 39-40).

¹ B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, p. 45.

² Dans l'analyse des politiques publiques, « la décision prend la forme d'un flux continu de décisions et d'arrangements ponctuels, pris à différents niveaux du système d'action, qu'il faut analyser comme un ensemble de processus décisionnels » (P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 103). L'approche « incrémentale » va plus loin en mettant l'accent sur le caractère discontinu et l'absence de cohérence de processus décisionnels caractérisés par l'importance des arbitrages individuels, la part du tâtonnement et du hasard dans les choix réalisés et le déficit de coordination entre les acteurs.

³ J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, *op. cit.*, p. 14.

“*en train de se faire*”¹. Au lieu de se concentrer sur les décisions (lois, programmes d'intervention, mesures gouvernementales), la sociologie de l'action publique élargit son objet aux organisations et tente de couvrir l'ensemble des faits et des pratiques développées par les acteurs².

Cette orientation comporte plusieurs implications concrètes qui corroborent les éléments théoriques résultant de la prise en compte des limites du volontarisme public (voir *supra*). Elle induit une dilution de la décision dans l'action collective, opération qui passe par un élargissement de l'analyse à plusieurs dimensions formant traditionnellement des angles morts dans l'approche classique de l'État : les dynamiques qui se développent en amont et en aval de la décision, les acteurs négligés – les acteurs privés en particulier – ou cachés, les scènes invisibles, les non-décisions³. Elle entraîne dès lors une ouverture du jeu qui incite à se figurer les politiques publiques comme un vaste espace d'interactions complexes et pluridimensionnelles organisé sur des niveaux d'action démultipliés et polycentriques et à l'intérieur duquel intervient un ensemble d'acteurs différenciés caractérisés par leurs divergences d'intérêts et les formes d'interdépendance étroites qu'ils ont pu développer. De ce point de vue, l'élaboration des politiques s'apparente à un processus d'action collective dans laquelle la définition des finalités collectives procède d'une négociation entre acteurs et intérêts et confère un rôle essentiel aux logiques d'agrégation et aux ressources légitimes mobilisables dans l'espace considéré⁴.

La mise en évidence de cette dimension interactionniste tend également à promouvoir une perception alternative du rôle de l'État. Sa disposition à discuter les finalités d'une politique donnée avec les acteurs du secteur concerné indique qu'il tend à développer une conception de son action reposant moins sur un registre autoritaire que sur sa capacité à mobiliser et à coordonner des acteurs sociaux autour d'objectifs négociés collectivement. Selon cette perspective, l'État apparaît moins comme le producteur monopolistique de l'action publique que comme un acteur disposant du pouvoir de définir les procédures qui encadrent les interactions de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'élaboration d'une politique publique⁵. Cette représentation de l'intervention de l'État en termes de capacité

¹ C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 55.

² *Ibid.*, p. 55.

³ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 16-17.

⁴ *Ibid.*, p. 18. Cette conception traduit en particulier l'idée d'une perte de centralité du politique : « *l'action publique de la sociologie de l'action organisée est (...) traversée, mais pas dominée par le politique* » (C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 69).

⁵ Le modèle d'une recomposition de l'action publique reposant sur un passage de « politiques substantielles » à des « politiques processuelles » ou « procédurales » est appliqué au cas de l'action publique territoriale par Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis (1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités

d'action invite en retour à aborder l'action publique comme le lieu d'un échange où le pouvoir politique s'emploie à « *négozier avec les détenteurs de ressources, et donc avec les groupes dominants de tel ou tel champ social, l'extraction des ressources nécessaires à son action* »¹. Loin de la cohérence et de la continuité qui semblent caractériser la décision politique dans l'approche séquentielle des politiques publiques, cette approche est renouvelée depuis quelques années par une série de travaux qui mettent en évidence le poids des controverses et des délibérations collectives ainsi que le caractère instable des décisions élaborées dans les processus de production de l'action publique².

La prise en compte de l'ineffectivité des normes juridiques et de l'instabilité inhérente aux décisions élaborées dans un contexte d'action collective ne conduit cependant pas la sociologie de l'action publique à défendre la vision de politiques publiques soumises à un principe de désordre généralisé. Certaines approches théoriques se sont développées autour de l'idée selon laquelle la production des politiques fait intervenir des normes jouant un rôle de stabilisation des contextes d'action et de réduction de l'incertitude propre à la mise en œuvre des programmes d'intervention publique. C'est le cas notamment des approches cognitives³. Celles-ci se caractérisent par le fait qu'elles mettent l'accent sur les représentations globales qui sont susceptibles de se former dans les sphères sociales et politiques et de se constituer en structures normatives formant autant des « *facteurs d'ordre* » que des « *productions de sens* »⁴. Issues de la généralisation d'éléments cognitifs (idées, images, savoirs, croyances...) et d'éléments rhétoriques proposés sur un phénomène (récits explicatifs, discours argumentés...), ces représentations peuvent atteindre un degré de diffusion tel qu'elles

d'action et procédures », *Politix*, 42, p. 37-66). Plusieurs auteurs ont prolongé cette entreprise de requalification des modes d'intervention de l'État en développant des approches portant moins sur les finalités des politiques que sur les dispositifs qui sous-tendent cette intervention. Voir notamment J.-P. Gaudin, 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences-Po, et, pour une perception plus large des « instruments d'action publique », P. Lascoumes, P. Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po.

¹ B. Jobert, 1998, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », J. Commaille, B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 124. Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig proposent pour leur part de prendre acte de cette perte de centralité de l'État en désignant les politiques publiques par la notion d'« *institutionnalisation de l'action collective* » (1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4, p. 580-623). Dans le même ordre d'idées, Pascale Laborier et Danny Trom proposent une définition de l'action publique dans laquelle la spécificité de l'acteur public s'estompe au profit d'une capacité collective de production d'un bien commun : « *'Action publique' est entendue dans un sens large, de sorte à couvrir l'activité des pouvoirs publics et plus largement toute activité articulée sur un espace public et nécessitant une référence à un bien commun* » (2003, « Introduction », P. Laborier, D. Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP-GSPM, p. 11).

² Voir notamment M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

³ Sur ces approches, voir notamment P. Muller, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, p. 189-207.

⁴ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 89.

finissent par figurer des « *matrices d'interprétation du réel* »¹ auprès de l'ensemble des acteurs publics et privés regroupés dans un secteur.

Pour les tenants de l'approche cognitive, l'émergence de telles structures participe pleinement du processus d'élaboration des politiques publiques : la production d'un sens partagé par l'ensemble des acteurs et jouant un rôle moteur dans l'action collective contribue dans une large mesure à donner l'orientation générale de ces politiques et à en dessiner les contours. Le principe d'une influence exercée par des représentations globales est contenu en particulier dans la notion de « paradigme », notion formalisée par Peter Hall pour désigner un ensemble d'idées et de représentations porteuses des éléments cognitifs (sélection des problèmes pertinents), normatifs (élaboration des finalités de l'action) et pratiques (définition des modalités d'action) dont procède toute politique publique². Le rôle joué par les facteurs cognitifs dans l'élaboration et la légitimation de décisions publiques explique pour les auteurs du courant cognitif qu'une compétition puisse exister entre les acteurs pour peser sur l'émergence de « *systèmes de signification faisant référence* »³ et sur la manière dont ceux-ci sont susceptibles d'inspirer la formulation de guides de bonnes pratiques ou de recettes de politiques publiques sur la scène politique. Cette compétition s'exerce en particulier autour de la problématisation des phénomènes (recherche des causes, construction de récits), séquence qui peut s'avérer décisive dans la structuration du rapport de force : identification de causes paraissant cohérentes avec les intérêts et les « visions du monde » de chacun, élaboration de stratégies, constitution d'alliances, etc.⁴. L'importance de l'enjeu est évidente pour les élites politico-administratives qui conçoivent et adoptent les politiques publiques : l'existence de représentations dominantes convergeant avec les intérêts et les valeurs qui sous-tendent l'action publique a la vertu de produire du consentement à l'égard de celle-ci. La lutte qui s'opère sur les récits explicatifs n'est pas moins prégnante chez les acteurs publics et privés pour lesquels cette compétition constitue – au même titre que les jeux d'alliance et d'éviction – un moyen de parvenir à leurs fins, c'est-à-dire voir leurs revendications accéder à l'agenda politique. Le fait de pouvoir peser sur l'élaboration de structures cognitives et normatives imprégnant les grands choix de politiques publiques représente un intérêt tel pour certains

¹ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 121.

² Un paradigme de politique publique constitue un « *cadre d'idées et de standards, qui spécifie non seulement les objectifs de la politique et le type d'instruments qui peut être utilisé pour les atteindre, mais également la nature même des problèmes (que les décideurs) sont supposés traiter* » (P. A. Hall, 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain », *Comparative Politics*, 25, 3, avril, p. 279, cité par Y. Surel, 2004a, « Approches cognitives », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *op. cit.*, p. 80).

³ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 54.

⁴ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 56-67.

groupes d'acteurs que ceux-ci peuvent être tentés de mettre en œuvre de nouvelles formes de mobilisation pour accroître leur capacité en ce sens – d'une logique de défense d'intérêts ponctuelle à une logique de promotion de « causes » résultant de systèmes de croyances partagées¹.

L'émergence des approches normatives et cognitives constitue à plusieurs titres un apport pour l'analyse de l'action publique. En postulant que les actions collectives sont parfois surdéterminées par des logiques normatives, ces approches incitent à reconsidérer le monopole qui a longtemps été attribué aux intérêts dans l'explication de la genèse et de la transformation des politiques publiques². L'apparition de notions mettant l'accent sur l'influence des facteurs cognitifs dans les processus de choix publics – les notions de « paradigme », de « croyances partagées », de « référentiel »³ – permet de souligner la fonction de socialisation qui réside au fondement de toute intervention publique : « *Selon (l'approche cognitive), les politiques publiques ne sont pas seulement des espaces où s'affrontent des acteurs en fonction de leurs intérêts, mais elles sont aussi le lieu où une société donnée construit son rapport au monde et donc les représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu* »⁴. Parvenues au rang de structures normatives, les représentations globales qui étayent l'action publique dans son contenu jouent un rôle stabilisateur en ce qu'elles permettent à celle-ci de secréter des mécanismes d'intégration de l'action collective (capacité à agréger des représentations et des comportements, à constituer un facteur de cohésion et d'anticipation pour les acteurs en situation, à réduire les tensions et à prévenir les conflits)⁵.

Les approches cognitives ne semblent cependant pas réductibles à une vision des politiques publiques dominées par des dynamiques de stabilisation. Elles dénotent également une capacité à appréhender le changement. L'une des hypothèses majeures de ce courant de

¹ C'est du moins l'hypothèse qui sous-tend l'élaboration de la notion de « coalition de cause » (P. Sabatier, C. H. Jenkins-Smith (ed.), 1993, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press).

² Y. Surel, 2004a, *op. cit.*, p. 81.

³ L'approche par les « référentiels » a été développée au milieu des années 1980 par Bruno Jobert et Pierre Muller (1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF). Le référentiel désigne une représentation de la réalité sur laquelle se base la définition d'une politique publique. Il comporte une composante cognitive (diagnostic du réel) et une composante prescriptive (principes d'action, objectifs) et articule quatre niveaux de perception : des valeurs, des normes, des algorithmes et des images (P. Muller, 2004, « Référentiel », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *op. cit.*, p. 371). Pour une discussion de cette notion et de sa pertinence dans le champ de l'action publique, voir A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.

⁴ P. Muller, 2004, *op. cit.*, p. 370.

⁵ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 89. Les travaux de Bruno Jobert et Pierre Muller montrent que ce processus d'intégration s'opère de préférence à une échelle mésologique, celle du secteur, où le développement de représentations communes et de savoirs partagés peut atteindre un niveau tel qu'il confère à l'action publique une fonction de médiation sociale.

recherche stipule que toute inflexion notable dans la définition d'une politique publique renvoie à une modification des éléments cognitifs et normatifs qui sous-tendent l'élaboration de l'action publique à un moment donné¹. La grille d'analyse proposée par les tenants de l'approche cognitive semble permettre à l'analyste de faire le lien avec l'un des apports essentiels de la sociologie de l'action organisée. En prêtant aux représentations globales une capacité à orienter étroitement l'élaboration des politiques publiques et en postulant l'existence d'une lutte entre les acteurs pour peser sur les processus par lesquels ces représentations se constituent en structures normatives, elle instille l'idée d'une action publique fonctionnant selon des ressorts semblables à ceux de l'action collective. Dans cette perspective, les systèmes de représentations globales sont assimilables dans une certaine mesure à des règles à même de structurer les échanges entre les acteurs : les pratiques développées sur le terrain des discours et de la production d'idées par ces derniers s'interprètent avant tout comme le reflet d'une volonté chez eux de façonner des rapports de force propices à la satisfaction des intérêts et des valeurs dont ils sont porteurs.

¹ Y. Surel, 2004a, *op. cit.*, p. 83. Cette invitation à découper le temps historique selon l'identification de matrices cognitives permettant de distinguer des époques entre elles – conformément en cela à la méthode de l'idéal-type weberien – se retrouve dans les différentes approches théoriques qui participent du courant cognitif. La notion de référentiel a permis à Bruno Jobert et Pierre Muller de saisir la transformation de l'action publique sous l'angle du rapport global-sectoriel. Ces auteurs privilégient un modèle dans lequel le changement de politique publique résulte d'un changement de référentiel à l'échelle macro – le « référentiel global » – et des ajustements opérés par les acteurs d'une politique sectorielle pour réaligner leurs cadres cognitifs et normatifs (le « référentiel sectoriel ») en décalage par rapport à ce dernier. Les recherches de Peter A. Hall tendent quant à elles à montrer que la transformation qui s'est opérée à partir des années 1980 dans la définition du rôle de l'État et l'orientation des politiques macroéconomiques provient du fait qu'un paradigme monétariste s'est substitué pendant cette période au paradigme keynésien qui s'était imposé après la guerre.

2. La place centrale du paritarisme dans la construction de l'État social

Un apport essentiel de la sociologie de l'action organisée et de la sociologie de l'action publique se situe dans l'élaboration de théories et de notions qui permettent d'appréhender les ressorts du changement dans les politiques publiques. Il importe désormais d'aborder les bases conceptuelles qui doivent nous aider à comprendre la raison d'être d'une institution comme le 1 % logement en ce qu'elle vise à associer les organisations représentant les employeurs et les salariés à la production d'une politique sectorielle. Ce retour aux origines nous conduit à nous interroger sur le paritarisme, cette forme institutionnelle qui constitue la singularité du 1 % logement sur la scène de la politique du logement et dont nous souhaitons mettre à jour les principes fondateurs et les soubassements théoriques. Retrouver le sens de la création du 1 % logement après-guerre implique de connaître les motifs qui ont présidé pendant cette période à la généralisation de ce mode de gouvernement à la tête d'un certain nombre d'institutions insérées dans le champ de l'intervention sociale de l'État. L'histoire de l'institutionnalisation de la forme paritaire se confond largement de fait avec l'histoire de la création du système français de protection sociale et, plus globalement, avec celle de l'émergence de l'État social. Revenir sur ces réalisations essentielles dans l'histoire de notre pays apparaît d'autant plus opportun pour notre recherche qu'elles connaissent leur consécration au moment où se met en place le 1 % logement et qu'elles dessinent une configuration d'action publique (pratiques récurrentes dans la sélection des problèmes pertinents, le choix des recettes d'action à mettre en œuvre...) qui influencera de manière décisive la conception de l'organisation et des missions attribuées à la nouvelle institution.

L'État social (ou « État providence ») représente historiquement une dimension fondamentale de l'action publique au sens où il a vocation à remplir des fonctions essentielles telles que la répartition des ressources entre les groupes sociaux ou la compensation des inégalités qui traversent la société¹. Il se met en place à partir de la fin du XIX^e siècle sur la base de principes conçus au même moment et de manière interdépendante. Parmi ceux-ci, on mentionnera en particulier l'idée selon laquelle l'État peut légitimement intervenir dans l'organisation sociale, idée qui a alors pour corollaire le principe d'une protection sociale cofinancée par le monde socioprofessionnel et chargée de couvrir les individus contre les risques de l'existence, ainsi que la volonté de faire émerger une représentation institutionnelle de

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 18.

l'intérêt collectif des travailleurs auprès des employeurs et de l'État¹. Le processus de construction de l'État social renverra dès lors à deux objectifs distincts sur le plan politique. L'intervention sociale de l'État sera d'abord justifiée par la nécessité d'instaurer un mode de régulation du social censé résoudre le problème de gouvernabilité auquel le pouvoir politique se trouve confronté depuis l'entrée du pays dans la modernité². Elle visera ensuite à favoriser l'émergence de « nouvelles figures du peuple » destinée à résoudre cette crise endémique du gouvernement représentatif et à définir des formes démocratiques de gouvernement de la société qui soient capables de résoudre les tensions inhérentes à l'exercice de l'autorité publique (privé vs. public, individu vs. collectif, autonomie vs. obligation et contrainte, etc.)³.

La manière dont se sont mis en place les différents composants de l'État social et du paritarisme est abordée dans les pages suivantes à partir des principaux épisodes que comporte cette histoire, mais aussi sous l'angle des controverses idéologiques qui ont accompagné chacune de ces avancées et des groupes politiques et sociaux qui ont alimenté les débats. Plusieurs théories ont été élaborées à partir de la fin du XIX^e siècle afin de donner une portée pratique à l'idée d'un pouvoir politique légitime à intervenir dans l'ordre de la société et contourner les réticences de libéraux hostiles à l'émergence d'une puissance coercitive rognant l'initiative privée et les libertés individuelles⁴. Une filiation se dessine sur plus d'un demi-siècle entre ces courants de pensée qui, à la suite des solidaristes, ont tenté de définir les conditions d'une voie médiane capable d'articuler des entités antithétiques et qui sont parvenus au final à abattre les barrières érigées contre la construction d'un système

¹ L'émergence de la forme syndicale – en tant que celle-ci constitue une forme spécifique de représentation des intérêts privés – est consubstantielle de ce point de vue des débats suscités tout au long du XIX^e siècle (et qui se sont prolongés jusqu'à aujourd'hui) par l'affirmation d'un principe d'intervention de l'État dans la société : « *La réflexion sur les rapports entre la société et la sphère politique oblige à s'intéresser à la diversité des formes de représentation et à leur articulation avec les institutions politiques* » (J.-M. Pernot, 2005, *Syndicats : lendemains de crise ?*, Paris, Gallimard, p. 260).

² « *La conception du régime d'État-providence est généralement comprise au sens large. Elle ne se limite pas aux institutions et à l'organisation administrative que représente l'État-providence en lui-même. Elle traduit plutôt un mode de régulation du système social à partir de l'ensemble des organisations dont la vocation est d'assurer la protection des individus et la cohésion sociale en intervenant par le droit et la redistribution des ressources dans les domaines économique, domestique et politique* » (S. Paugam, 2009, *Le lien social*, Paris, PUF, 1^e ed. 2008, p. 47).

³ Cf. le propos de Pierre Rosanvallon dans la leçon inaugurale qu'il a prononcée le 18 juillet 2011 dans le cadre des Rencontres de Pétrarque organisées à Montpellier par France Culture (<http://www.franceculture.fr/emission-les-rencontres-de-petrarque-ete-11-lecon-inaugurale-par-pierre-rosanvallon-2011-07-30.html>. Consulté le 17 mars 2013). Pour l'auteur, la manière dont l'État-providence a été construit est révélatrice du fait que le problème de l'insécurité ouvrière et la question de la représentation politique sont indissociables à l'échelle historique : « *L'État-providence a (toujours) progressé par bons, tout particulièrement à l'occasion des crises et des guerres : ces périodes constituent des temps d'épreuve à la faveur desquels il y a formulation plus ou moins explicite du contrat social* » (1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, p. 51).

⁴ Ce rejet du principe même de l'action publique se nourrit historiquement chez les libéraux d'une aspiration à rompre avec l'esprit autoritaire de l'ancien Régime et du bonapartisme et de la volonté de préserver la primauté du principe de liberté contractuelle inscrit dans le Code civil.

institutionnalisé de solidarité à l'échelle de la Nation¹. Adopter ici une perspective diachronique permet d'une part de saisir les théories sous-jacentes au processus d'institutionnalisation du paritarisme et d'autre part de saisir celles-ci précisément dans les contextes historiques où s'affirment les dynamiques ou les agencements institutionnels dont elles ont permis de poser les bases.

Notre propos s'organise en trois temps. Il traite d'abord des difficultés rencontrées par les défenseurs d'une protection sociale obligatoire pour parvenir à s'imposer face aux tenants de l'État libéral (2.1). Il porte ensuite sur la manière dont le syndicalisme s'est progressivement installé sur la scène politique avant de voir sa fonction évoluer et d'être conduit à endosser, à côté de son identité de mouvement social, le rôle d'une institution semi-publique de régulation sociale (2.2). Il s'arrête enfin sur le contexte de l'après-Deuxième Guerre mondiale, période pendant laquelle le paritarisme s'impose comme mode de régulation des rapports sociaux et comme forme institutionnelle capable de mettre en œuvre l'intérêt général dans le champ de la protection sociale (2.3).

2.1 L'émergence de l'État social et l'adoption contrariée de la cotisation sociale

La fin du XIX^e siècle voit se développer en France une théorisation des formes les mieux à même de gouverner la société. Il s'agit d'apporter des réponses nouvelles aux problèmes sociaux qui minent la stabilité du régime politique depuis plusieurs décennies. La genèse idéologique de l'État social réside dans les innovations qui ont été conçues pendant cette période et qui ont fini par prendre la forme d'un projet politique destiné à améliorer les conditions de vie des couches populaires de la population. Théorisé dans le cadre du « solidarisme », ce projet réformiste d'essence républicaine marque alors une inflexion de la pensée libérale dominante au sens où il cherche la voie d'une résolution de la « question sociale » dans la volonté de concilier initiative privée (le principe de liberté de l'individu) et action publique (en l'occurrence l'instauration d'une protection de tous contre les risques de l'existence). Sa mise en œuvre repose en particulier sur le fait de constituer le social en sphère autonome : « *La question sociale débouche sur la séparation entre l'économique, dans son acception d'économie marchande, et le social, mode juridique de protection de la société qui s'élabore à partir du travail dans les deux registres liés du droit du travail et de la protection*

¹ Mise en évidence dans la plupart des travaux portant sur l'histoire de la protection sociale, l'importance de la doctrine solidariste fait que celle-ci « peut être considérée comme le soubassement idéologique de l'État social français, tel qu'il s'est institutionnalisé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale » (S. Paugam, 2009, *op. cit.*, p. 7).

sociale »¹. Elle repose sur la définition de principes d'action qui tranchent avec les interventions existantes, tant au regard de leur caractère ambitieux que des instruments élaborés pour favoriser leur application concrète. La volonté de développer l'intervention publique est alors justifiée par l'idée selon laquelle l'État doit être le garant de la solidarité indispensable au fonctionnement de la société. Sa mise en pratique repose en particulier sur le recours à la théorie de l'obligation, notion qui recèle deux principes fondamentaux : l'octroi au législateur d'une capacité à adopter des règles valables pour tous dans le domaine social et la définition d'une mise à contribution des acteurs économiques et sociaux pour financer l'intervention publique².

L'importance de cette nouvelle doctrine de l'État républicain se mesure à l'aune des multiples traductions politiques qu'elle engendrera à partir de la fin du XIX^e siècle dans des domaines tels que le droit (création du droit social) ou la fiscalité (mise en place de la cotisation sociale, instauration de l'impôt sur le revenu³). Il s'agit ici de revenir brièvement sur les principales dimensions de cette nouvelle intervention sociale de l'État – en mettant plus particulièrement l'accent sur l'idée d'une protection obligatoire financée par la cotisation sociale – (2.1.1) et de signaler les obstacles auxquels la réalisation de ce projet politique se heurtera tout au long de la Troisième République (2.2.2).

2.1.1 L'idée d'une protection sociale assise sur les salaires

L'État social prend sa source dans les réactions suscitées au sein des élites bourgeoises pendant le XIX^e siècle par l'ampleur du « paupérisme » qui frappe les travailleurs⁴. Le tableau misérable de la condition ouvrière qui est dressé dès la Restauration dans les enquêtes sociales provoque alors la prise de conscience d'une absence de corrélation entre progrès technique et progrès social. À bien des égards, l'essor de l'industrie capitaliste dans les fabriques et dans les villes a en effet pour principal corollaire l'instauration d'un état d'insécurité permanent pour les salariés, dans l'espace de production (bas salaires, instabilité de l'emploi, risques

¹ J.-L. Laville, 1995, « De la genèse à la crise de l'État-providence, *Lien social et politiques – RIAC*, 33, printemps, p. 38.

² G. Pollet, D. Renard, 1995, « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale française. Fin 19^e – milieu du 20^e siècle », *Revue française de science politique*, vol. 45, 4, août, p. 551.

³ Sur l'élaboration du principe de progressivité de l'impôt et les débats qui accompagnent l'adoption de la loi de 1914, voir l'ouvrage de N. Delalande, 2011, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

⁴ Sur la généalogie de l'État social, voir notamment R. Castel, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard ; J. Donzelot, 1994, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Editions du Seuil, 1^e éd., 1984 ; H. Hatzfeld, 2004, *Du paupérisme à la Sécurité sociale (1850-1940). Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Nancy, PUN, 1^e éd. 1971.

d'accidents) comme en dehors du travail (habitat insalubre, épidémies chroniques, dénuement de la vieillesse...). Un constat s'impose progressivement aux yeux des philanthropes, catholiques sociaux et autres composantes d'une « *nébuleuse réformatrice* » encore embryonnaire¹ : en cherchant, à travers l'abolition des corporations, à supprimer les tutelles que ces organisations exerçaient sur l'individu sous l'Ancien Régime, la Révolution française a également privé les travailleurs des protections traditionnelles qui les gardaient des principaux risques de l'existence. La « question sociale » s'alimente de la désarticulation qui s'opère entre l'émancipation procurée à l'individu par son accès à la citoyenneté politique et le rapport de subordination et d'exploitation qui est vécu au quotidien par une large part de la population dans un contexte d'économie libérale. Le risque de déstabilisation politique que cette question recèle est alors d'autant plus pris au sérieux que le siècle n'est pas épargné par les poussées de fièvre révolutionnaires².

Face aux maux causés par la fiction d'un marché autorégulateur, des dispositifs de protection sociale sont mis en place à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle dans la plupart des pays industrialisés d'Europe – ceci dans le prolongement des premières initiatives développées en Angleterre en réponse à l'insécurité ouvrière³. En France, dans un contexte où le danger d'une dissociation sociale est ravivé dans les esprits par les violentes grèves des années 1880, de nombreux Républicains libéraux et modérés prennent leurs distances avec la conception d'une sphère économique indépendante et décident de s'atteler directement à ce problème. L'émergence d'une « troisième voie » entre socialisme autoritaire et individualisme libéral est théorisée par le courant républicain sous la forme d'une doctrine « solidariste » qui puise directement son inspiration dans les analyses d'Emile Durkheim⁴. Pour le père de l'école française de sociologie, la fréquence et la dureté des conflits sociaux

¹ C. Topalov (dir.), 1999, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS. Cette nébuleuse, qui peut s'interpréter comme formant une communauté de politique publique (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 145), réunit des groupes d'individus provenant d'horizons variés (médecins, hygiénistes, ergonomistes, ingénieurs, philanthropes, journalistes, universitaires, avocats, hommes politiques, hauts fonctionnaires, militants syndicalistes et mutualistes, chefs d'entreprise...) et rassemblés pour certains d'entre eux dans des associations (Société d'économie sociale, Musée social...) autour de l'idée selon laquelle le dépassement de la lutte des classes passe par le développement de la coopération interclassiste et l'amélioration des conditions d'existence des ouvriers. Sur le rôle joué par le Musée social dans la conception du modèle social républicain élaboré à la fin du XIX^e siècle, voir également J. Horne, 2004, *Le Musée social aux origines de l'État Providence*, Paris, Belin.

² François-Xavier Merrien évoque ainsi « une période relativement longue pendant laquelle des groupes d'acteurs de plus en plus nombreux au sein des élites sociales (...) ont partagé le sentiment que l'anomalie présentée par la persistance de la pauvreté et de la misère au sein des sociétés civilisées demandait des solutions neuves faute de quoi elles risquaient de connaître des troubles plus grands encore » (1990, « États-providence : l'empreinte des origines », *Revue française des affaires sociales*, 3, juillet-septembre, p. 50).

³ K. Polanyi, 1983, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, tr. fr. Paris, Gallimard, 1^e éd. 1944.

⁴ Cf. E. Durkheim, 1902, *De la division du travail social*, Paris, F. Alcan, 1^e ed. 1893.

proviennent d'une part des transformations engendrées par la division du travail et d'autre part de l'altération consécutive du « lien social » (ou « solidarité mécanique »), que l'affirmation d'une nouvelle forme de solidarité (la « solidarité organique ») apparaît seule à même de restaurer¹.

La notion de solidarité sera traduite en philosophie politique par Léon Bourgeois². Celui-ci définit les termes de l'indispensable compromis entre souveraineté de l'individu et cohésion sociale en se référant à la notion de progrès. Son raisonnement est le suivant³. L'unité de la société étant indispensable au fonctionnement d'une économie basée sur l'interdépendance, il importe de protéger les individus contre les risques qui pourraient la remettre en cause. Le principal vecteur de cette protection réside dans le « quasi-contrat » social auquel l'individu consent implicitement à sa naissance du fait de son appartenance à la société et qui a pour effet de transformer celui-ci en débiteur du collectif dont il hérite les acquis. L'identification d'une dette sociale préexistant aux individus revêt un caractère central dans l'analyse solidariste. Défini comme une condition nécessaire à la poursuite du progrès, le recouvrement de cette dette représente un enjeu tel qu'il apparaît ne pas devoir être réfuté par les tenants du libéralisme le plus orthodoxe. La reconnaissance du caractère indispensable de cette opération permet en outre de faire émerger le principe d'une action excédant le cadre des rapports contractuels régis par le Code civil au sens où elle s'appuie sur des prérogatives impliquant l'exercice d'un certain pouvoir coercitif sur les individus. Ce faisant, elle justifie le recours à l'intervention de l'État. Placé dans un rôle de tiers garant de la mise en œuvre des droits et des devoirs contractés par chacun⁴, celui-ci apparaît dès lors fondé à instaurer des prélèvements obligatoires directs (impôts) et indirects (cotisations sociales) ayant vocation à réguler le fonctionnement de la société par la redistribution de biens et de services à l'ensemble de la population.

¹ La pensée de Durkheim figure de ce point de vue une théorie du lien social : « *L'évolution de la société moderne sape les solidarités traditionnelles, porte en elles les formes de l'anomie, de la désagrégation sociale, et de cette "monstruosité sociologique" que serait "une société composée d'une poussière infinie d'individus inorganisés qu'un État hypertrophié s'efforce d'enserrer et de retenir"* » (A. Supiot, 1987, « Actualité de Durkheim. Notes sur le néo-corporatisme en France », *Droit et société*, 6, p. 178, citant E. Durkheim, 1902, *op. cit.*, préface « Quelques remarques sur les groupements professionnels » p. XXXII).

² Sur la personnalité et la pensée de ce haut responsable politique issu du parti radical-socialiste, voir S. Audier, 2007, *Léon Bourgeois : fonder la solidarité*, Paris, Ed. Michalon. Pour un aperçu des thèses solidaristes dans le texte, voir L. Bourgeois, 1998, *Solidarité*, Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion, 1^{er} éd. 1896. ainsi que S. Audier, 2010, *La pensée solidariste : aux sources du modèle social républicain*, Paris, PUF.

³ J. Donzelot, 1994, *op. cit.*, p. 103-114 et R. Castel, 1995, *op. cit.*, p. 278-280.

⁴ Le fait de puiser les motifs de son intervention dans le droit privé (le droit des obligations en particulier) vise alors à protéger le principe de la liberté individuelle et à garder l'État des visions assimilant son action au registre de la contrainte : « (...) le solidarisme définit une des missions essentielles de l'État, celle de garantir le progrès social sans devenir une puissance tutélaire oppressante » (S. Paugam, 2007, « Les fondements de la solidarité », S. Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, p. 16).

S'appliquant à l'ensemble des secteurs de la vie caractérisés par l'existence de risques susceptibles d'atteindre le bien-être des individus, la « justice sociale » s'impose dès lors comme un principe central dans la légitimation de la construction d'un État social. Reste pour les tenants du solidarisme à définir les politiques chargées de faire advenir cette idée. Leur préférence va en l'occurrence à un système de protection sociale obligatoire reposant sur la technique de l'assurance¹. Conçu dans le but de se substituer à terme à l'interventionnisme étatique de la politique d'assistance publique², ce système se différencie de cette dernière sur plusieurs aspects fondamentaux : les bénéficiaires sont définis par leur appartenance professionnelle plutôt que par leur inscription territoriale³ ; les prestations sont délivrées en fonction non pas des revenus mais des besoins des intéressés ; en acquérant des droits par son travail l'individu échappe à la tutelle administrative pour entrer de plain-pied dans la société des « semblables »⁴.

Le système imaginé par les solidaristes rompt également avec la protection sociale volontaire qui s'est développée pendant la seconde moitié du XIX^e siècle dans différents segments de la société civile (sociétés philanthropiques d'assistance aux pauvres, sociétés de secours mutuels, protection sociale paternaliste mise en place par le grand patronat industriel⁵). Justifié par un triple discours de la morale (chrétienne), de la leçon (destiné à inculquer aux ouvriers le souci de la prévoyance et l'épargne) et du devoir (qui impose aux employeurs de développer la bienfaisance)⁶, le patronage leplaysien en particulier est réfuté pour avoir procuré jusque-là aux ouvriers une couverture sociale caractérisée avant tout par sa

¹ Sur la conception du système français de protection sociale sur le modèle d'une « société assurancielle », voir F. Ewald, 1986, *L'État providence*, Paris, Grasset.

² D. Renard, 1995, « Intervention de l'État et genèse de la protection sociale en France (1880-1940), *Lien social et politiques – RIAC*, 33, printemps, p. 17.

³ Sur la rupture avec les « protections rapprochées » afférentes aux politiques d'assistance (communautés paroissiales, religieuses ou corporatives de l'ère préindustrielle), voir R. Castel, 1995, *op. cit.*, chapitre 1 et N. Elias, 1991, *La société des individus*, tr. fr., Paris, Fayard, 1^e ed. 1987.

⁴ R. Castel, 1995, *op. cit.*, p. 279-280. La législation d'assistance publique mise en place à partir de la fin du XIX^e siècle vise *a contrario* à venir en aide aux personnes en incapacité de travailler et aux nécessiteux (enfants maltraités ou abandonnés, mères isolées, vieillards, infirmes, familles nombreuses et pauvres...).

⁵ G. Pollet, « La régulation au confluent des coalitions sociales et politiques : l'exemple de la structuration de "l'État social" français (1850-1950) », J. Commaille, B. Jobert (dir.), 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 333-336.

⁶ G. Groux, C. Lévy, 1993, *La possession ouvrière. Du taudis à la propriété (XIX^e-XX^e siècle)*, Paris, Editions de l'Atelier/Éditions Ouvrières, p. 30-32. Cette dimension morale sera au fondement de l'intervention développée par une partie du patronat chrétien au cours d'une période allant du dernier tiers du XIX^e siècle à l'Entre-deux-guerres : « *Le paternalisme n'est pas réductible à sa fonction économique : fixer dans l'entreprise, par un ensemble d'avantages, une main-d'œuvre salariée libre d'aller et venir ; ou à sa fonction sociale : désamorcer l'agressivité des "classes dangereuses" en soulageant en partie leur misère. Il a également un fondement éthique : concilier l'impératif chrétien, qui enjoint de traiter son prochain comme une fin, avec la concurrence capitaliste, qui pousse au contraire à le traiter comme moyen au service de l'accumulation* » (H. Weber, 1991, *Le parti des patrons. Le CNPF 1946-1990*, Paris, Seuil, p. 145).

dimension discrétionnaire et lacunaire¹. Pour les républicains sociaux, la création d'une protection sociale obligatoire nécessite bien plutôt de bâtir un dispositif global de socialisation des risques auxquels sont exposés les salariés et leurs familles. Cette socialisation est rapidement conçue comme devant reposer sur le recours à la cotisation sociale, c'est-à-dire sur un mécanisme d'internalisation du coût de la justice sociale par les employeurs – et, dans une certaine proportion, par les salariés. Sa mise en œuvre repose en outre sur deux principes censés la distinguer du paternalisme d'entreprise. Le premier réside dans le passage d'une protection sociale basée sur la propriété privée à une protection sociale assise sur le salaire². Le second tient dans le développement d'une nouvelle branche du droit, le droit social, dont l'objet est de préserver la sécurité et la liberté des individus dans le travail et de contribuer ainsi à la « civilisation de l'entreprise »³.

2.1.2 Le poids de « l'objection libérale » et des résistances patronales

Le déploiement de ces « *régulations générales inscrites dans la législation (droit social et protection sociale)* »⁴ se heurte toutefois à de multiples obstacles à partir de la fin du XIX^e siècle. La mise en place d'une protection sociale obligatoire financée par la cotisation en particulier est freinée par des résistances multiples. Les premières lois en la matière – qui portent sur les accidents du travail en 1898 et sur les retraites ouvrières et paysannes en 1910 – sont adoptées au terme de débats parlementaires dont la longueur témoigne de la force qui caractérise alors « l'objection libérale »⁵. Convaincus que le social doit demeurer un devoir

¹ Sur la doctrine élaborée par Frédéric Le Play et les diverses applications qu'elle a connues dans le champ des politiques et des sciences sociales, voir notamment F. Arnault, 1993, *Frédéric Le Play. De la métallurgie à la science sociale*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy et A. Savoye, F. Cardoni (dir.), 2007, *Frédéric Le Play : parcours, audience, héritage*, Paris, presses des Mines.

² H. Hatzfeld, 2004, *op. cit.*, p. 27. Cette idée a été développée par Robert Castel à partir de la notion de « propriété sociale » (1995, *op. cit.* et 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil/La République des Idées) et, selon une perspective différente, par Bernard Friot dans le cadre d'une approche basée sur la notion de « socialisation du salaire » (1998, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, la Dispute).

³ A. Supiot, 1994, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF. La notion de « civilisation » doit se comprendre ici en référence au droit civil et aux garanties que celui-ci procure aux individus : « (...) tandis que le droit civil des obligations évolue sur un terrain solide – celui du sujet de droit, maître de son corps et de sa volonté – la subordination prive le salarié de sa liberté et le place dans une relation juridiquement inégalitaire avec l'employeur. Elle fait disparaître le salarié, en tant que sujet de droit, de l'horizon du droit civil lorsqu'il rentre dans l'entreprise, pour laisser place à un sujet tout court, soumis au pouvoir de direction du chef d'entreprise. Le droit du travail a eu et a toujours pour première raison d'être, de pallier ce manque, c'est-à-dire de "civiliser" le pouvoir patronal, en le dotant d'un cadre juridique là où il s'exerce, c'est-à-dire dans l'entreprise » (*ibid.*, p. 151).

⁴ R. Castel, 1998, « Le choix de l'État social », P. Auvergnon, P. Martin, P. Rozenblatt, M. Tallard, *L'État à l'épreuve du social*, Paris, Ed. Syllepse, p. 100.

⁵ H. Hatzfeld, 2004, *op. cit.*, chap. II.

moral et se garder de toute prescription légale, les opposants au principe de l'obligation se recrutent pendant cette période parmi les économistes et les parlementaires libéraux ainsi que chez les petits entrepreneurs¹. Le patronat de la grande industrie se distingue quant à lui par un certain pragmatisme sur ce point. Cette position doit s'interpréter en rapport avec l'antériorité de l'intervention développée par un certain nombre de chefs d'entreprise dans le domaine social. Sous l'influence de la doctrine sociale de l'Eglise et en relation avec les besoins de la production (qui se définissent en termes de recrutement et de stabilisation de la main-d'œuvre), ceux-ci ont souvent joué un rôle précurseur en mettant très tôt en place diverses institutions destinées à prendre en charge une partie des besoins individuels et collectifs des ouvriers et de leurs familles². Dès lors, pour cette frange du patronat, l'enjeu ne réside pas tant dans le fait de se prémunir contre une hausse du coût du travail – hausse qu'elle a déjà en partie consentie –, que dans celui de conserver aux entreprises la maîtrise des organismes concernés face à l'État social naissant : « *Ce qui est en jeu c'est l'existence même des caisses patronales, leur autonomie, leurs chances de développement* »³.

C'est d'abord pour préserver cette autonomie que le patronat industriel mobilise la forme paritaire. Cette innovation dénote alors une volonté de préserver les prérogatives traditionnelles du patronat dans un contexte où celles-ci semblent remises en cause par les changements à l'œuvre dans le monde du travail (progression de l'idée d'une protection sociale obligatoire, émergence des syndicats...). Elle s'insère ce faisant tout naturellement dans la « justification » qui sous-tend l'ensemble des initiatives développées par le patronat industriel pour contenir l'influence exercée par les thèses socialistes auprès des ouvriers, tenir les syndicats à une distance respectable de l'entreprise et perpétuer l'unicité du pouvoir du chef d'entreprise à l'intérieur de celle-ci⁴. Le recours à la forme paritaire fait alors directement écho à la tentation typique du paternalisme d'entreprise de taire l'existence d'un antagonisme fondamental entre Capital et Travail. Cette volonté alimente la « *thèse du malentendu* », sur laquelle plusieurs employeurs s'appuient à la fin du XIX^e siècle pour mettre en place des structures « mixtes » ayant pour caractéristique centrale de ne pas remettre en cause la

¹ Domine dans cette frange de la société une conception de « l'État minimal » dans laquelle celui-ci « *ne peut intervenir que de l'extérieur pour maintenir l'ordre social et sauvegarder la propriété (...)* » (R. Castel, 1998, *op. cit.*, p. 104).

² Henri Weber évoque ainsi « *le caractère "expérimentateur" d'un certain patronat chrétien, à l'origine d'un grand nombre "d'innovations sociales" : logements ouvriers, cités-jardins, crèches, dispensaires, écoles techniques, terrains de sport... mais aussi systèmes d'assurance contre les accidents du travail, caisses de retraite, allocations familiales...* » (1991, *op. cit.*, p. 145-146).

³ H. Hatzfeld, 2004, *op. cit.*, p. 104.

⁴ A. Dewerpe, 1993, « Conventions patronales. L'impératif de justification dans les politiques sociales des patronats français (1800-1936) », S. Schweitzer (éd.), *Logiques d'entreprises et politiques sociales*, Lyon, Les Chemins de la Recherche, Centre Jacques Cartier, p. 19-62.

domination qui s'exerce dans les rapports de production. De telles structures seront créées au sein de l'entreprise (exemple des « chambres d'explication » censées favoriser la conciliation avec les travailleurs), mais aussi en dehors de celle-ci (développement des caisses paritaires de retraite et de maladie dans le contexte de la législation sur les assurances sociales)¹.

L'emploi de cette technique a tendance à se généraliser au cours de l'Entre-deux-guerres. Pendant cette période, le patronat industriel tire profit d'un contexte politique marqué par la méfiance qu'entretient une partie des élites politiques et économiques – les cercles corporatistes notamment² – envers l'idée d'une extension des prérogatives de l'État dans la société. La lutte engagée contre le principe d'une organisation de la protection sociale par l'État et l'instauration d'un contrôle des caisses par les bénéficiaires (mesure revendiquée très tôt par les socialistes et les syndicats³) passe alors par l'affirmation d'une règle concurrente, la « gestion par les financeurs », que plusieurs composantes du patronat s'emploient à généraliser sous couvert de la forme paritaire : « *En ce qui concerne la gestion des caisses, la ligne de conduite retenue privilégie l'idée d'une gestion directe, la protection sociale restant conçue comme une libéralité patronale. Assez rapidement cependant, le paritarisme, entendu comme l'administration des caisses par des conseils composés d'un nombre égal de représentants des employeurs et de représentants des salariés, apparaît comme une solution socialement plus acceptable qui permet néanmoins d'atteindre les buts poursuivis. La revendication paritaire devient alors un élément permanent, sinon central, de la politique constamment poursuivie de maintien et d'extension de l'autonomie des institutions*

¹ Sur la « thèse du malentendu » et les « expériences de mixité crypto-corporatistes » auxquelles celle-ci donne lieu pendant cette période, voir L. Duclos, 2006, *Paritarisme(s) et institution(s). La représentation du rapport Capital-Travail dans la gestion de services établis dans l'intérêt général : les cas de l'électricité et des allocations familiales*, Thèse pour le Doctorat de sociologie, Paris, Institut d'Etudes Politiques de Paris, p. 48-50.

² À la suite du solidarisme des réformateurs sociaux de la fin du XIX^e siècle, le corporatisme s'affirme pendant l'Entre-deux-guerres comme une nouvelle forme de troisième voie entre libéralisme et marxisme. Ainsi ce courant reprend-il notamment la bannière de la limitation du domaine de l'État : « *Groupés autour d'un « métier » commun ou du moins proche du leur, comme les producteurs du Moyen Age dans leurs corporations, patrons et ouvriers prendraient conscience de ce qui les unissait et surmonteraient ce qui les divisait. (...) et l'étatisme, pour les corporatistes, ne présentait aucun attrait. L'État était incompetent pour diriger l'économie, et c'était la mainmise de sa bureaucratie centralisée qui vidait de leur sang les organismes corporatifs* » (R. F. Kuisel, 1984, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, tr. fr., Paris, Gallimard, 1^e éd. 1981, p. 187-188). Pour une approche plurielle de la doctrine corporatiste, qui distingue notamment une tendance « réactionnaire » (prônant un retour à des valeurs telles que la hiérarchie, la famille ou la religion) d'une approche « réformiste » (aux accents solidaristes), voir J.-P. Le Crom, 1995, *Syndicats, nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, Ed. de l'Atelier.

³ Le principe d'une « gestion ouvrière » des caisses de protection sociale est porté de manière précoce sur la scène politique par Edouard Vaillant, député socialiste de la Seine entre 1893 et 1915, qui « *défend l'idée d'une assurance ouvrière, financée par les patrons et par l'État et administrée par ses bénéficiaires. La conception de la protection sociale qu'il développe fait de l'autogestion corporative des assurances sociales un instrument de l'affermissement d'une conscience de classe et de l'émancipation ouvrière* » (G. Pollet, D. Renard, 1995, *op. cit.*, p. 549).

patronales »¹. La stratégie élaborée par le patronat industriel finit par porter ses fruits. Après l'échec essuyé dans le cadre de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes du 5 avril 1910, elle permet par exemple aux employeurs de prendre le contrôle d'une majorité de caisses mutualistes promues par la loi sur les assurances sociales du 5 avril 1928². Armée du « *procédé paritaire* »³, la « thèse du malentendu » parvient pendant toute cette période à tenir l'État et le syndicalisme à distance respectable de l'entreprise.

2.2 L'affirmation du syndicalisme comme condition de la régulation sociale

La justification qui sous-tend la montée en puissance de l'État social repose notamment sur l'invocation d'une conception pluraliste de l'action publique reconnaissant aux intérêts privés une légitimité à participer à l'élaboration des choix publics. À l'image de la protection sociale obligatoire, l'émergence d'organismes représentant les intérêts des travailleurs participe dans l'esprit des élites républicaines de la fin du XIX^e siècle de la recherche d'une « *cohérence (...) entre l'affirmation d'un État fort à l'écoute des aspirations du monde du travail et d'une gestion tendanciellement autonome du social par les acteurs du champ* »⁴. La constitution de syndicats ouvriers apparaît très tôt comme un moyen de faire participer les travailleurs aux décisions qui les concernent et de renforcer la construction du droit social *via* l'essor de la négociation collective. Cette idée est défendue notamment par un groupe réduit de juristes qui s'efforce au tournant du siècle de concevoir un cadre normatif et des procédures ouvrant la possibilité d'une telle participation. Leurs efforts sont alors en phase avec l'esprit réformiste qui anime une partie des rangs des radicaux et des socialistes. Ils dialoguent en particulier avec l'analyse durkheimienne qui, en écho aux réflexions menées dans divers cercles réformateurs (catholiques sociaux, partisans de la Réforme sociale leplaysienne, etc.), tend à réhabiliter le rôle des corporations dans la production du lien social (voir *supra*). Le défi est néanmoins d'envergure, tant l'hostilité à l'égard des « corps intermédiaires » constitue une des caractéristiques centrales du « modèle politique français » que le républicanisme bourgeois a hérité du siècle des Lumières et de la Révolution française⁵.

¹ G. Pollet, D. Renard, 1997, « Le paritarisme et la protection sociale. Origines et enjeux d'une forme institutionnelle », *La Revue de l'IREES*, 24, p. 62-63.

² *Ibid.*, p. 66-70. Complétée par la loi du 30 avril 1930, cette loi instaure un régime d'assurances obligatoire couvrant divers risques sociaux (maladie, invalidité, maternité, vieillesse).

³ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 24.

⁴ B. Gibaud, 2001, « Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historiques sur une liaison hasardeuse », *Mouvements*, 14, mars-avril, p. 43.

⁵ P. Rosanvallon, 2004, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil. La question de la représentation syndicale révèle à cet égard l'ambivalence fondamentale de l'État

Ce sentiment d'hostilité nous intéresse directement dans la mesure où il préfigure pour une large part les résistances qu'a longtemps suscitées – et que suscite encore aujourd'hui dans une large mesure – le paritarisme dans son principe même, c'est-à-dire le fait que des prérogatives publiques soient déléguées à des institutions gouvernées par les acteurs économiques et sociaux. Il importe d'en saisir les principaux ressorts et, dans ce but, de remonter à nouveau le cours de l'histoire pour cerner à la fois les raisons qui président initialement à la conception de ce mode de gouvernement et les obstacles auxquels il s'est régulièrement heurté par la suite. L'intérêt d'une telle mise en perspective provient à nos yeux de ce qu'elle permet de mettre l'accent sur le processus d'émergence des syndicats ouvriers, acteurs qui occupent une place à part dans la sphère du paritarisme, ceci en raison du rôle régulateur que l'État cherchera très tôt à leur faire endosser, comme des difficultés sur lesquelles leur reconnaissance en tant que représentants institutionnels du monde du travail ne cessera de buter. À bien des égards, le cheminement qui aboutira à l'avènement du paritarisme à la Libération se confond avec le processus d'institutionnalisation des syndicats¹.

Dans les pages qui suivent, nous donnons une place importante aux débats théoriques qui ont accompagné l'émergence de la question syndicale. Une attention particulière est accordée aux évolutions doctrinales qui ont contribué à partir de la fin du XIX^e siècle à offrir une base juridique à l'exercice du droit syndical et à la constitution des syndicats en instruments de la régulation sociale. À la lumière de ces évolutions, il est également possible de saisir les bases théoriques à partir desquelles le syndicalisme s'est imposé sur le plan politique comme un facteur d'équilibre des pouvoirs dans un contexte d'expansion du domaine de compétence de l'État. De ce point de vue, la vocation des syndicats représentant les travailleurs est limpide et leur institutionnalisation progressive au cours de la première moitié du XX^e siècle doit s'interpréter comme un élément inséré dans une entreprise plus large visant à légitimer le principe même d'un État social. Nous abordons ce processus en trois temps successifs. Après un retour sur les principes qui militent contre l'idée d'une représentation des intérêts professionnels dans la culture politique française (2.2.1), nous nous attachons à mettre en évidence les motivations qui conduisent l'État républicain à légaliser le fait syndical au milieu des années 1880 (2.2.2), avant d'exposer les avancées théoriques qui

libéral au XIX^e siècle, « (...) à la fois faible, parce qu'il se refuse à intervenir dans l'ordre de la société, si ce n'est pour lui imposer le libéralisme, et autoritaire, parce qu'il réprime sévèrement toutes les formes de protestation ouvrière, assimilées à des tentatives de sédition ou de restauration d'un ordre des privilèges » (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *Leçon d'histoire sur le syndicalisme en France*, Paris, PUF, p. 452).

¹ Notre propos sur ce processus s'appuie en grande partie sur les travaux de Pierre Rosanvallon.

ont abouti à lever les derniers obstacles opposés à la reconnaissance institutionnelle des organisations ouvrières à la Libération (2.2.3).

2.2.1 Le social comme impensé de la culture politique française

Il faut se pencher sur l'épisode de la Révolution française pour saisir les fondements de l'hostilité spécifique dont les syndicats sont l'objet dans l'imaginaire collectif français. La « haine des corps » intermédiaires qui anime les élites révolutionnaires trouve son expression la plus fameuse dans la loi Le Chapelier qui abolit les corporations¹. Le préambule du texte adopté au mois de juin 1791 est sans équivoque sur ce point : « *Il n'y a plus de corporation dans l'État ; il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporations* »². La décision d'abolir les groupements professionnels dénote alors la prégnance chez les membres de l'Assemblée constituante de ce que Pierre Rosanvallon nomme une « *culture politique de la généralité* »³. Cette culture n'a en l'espèce rien d'une création *ex nihilo*. Fondée sur l'idée d'un peuple formant un corps social unique et trouvant sa traduction politique dans une volonté souveraine incarnée par la Nation, elle découle directement de la conception de la représentation qu'avait développée Rousseau dans sa théorie du contrat social. L'influence des philosophes des Lumières se lit tout entière dans cette volonté de rompre par la généralité avec la société d'ordre et de corps qui avait été façonnée par le régime monarchique⁴.

L'idée d'une Nation indivisible et formant un « *unique "grand corps des citoyens"* »⁵ comporte des implications multiples dans l'esprit des hommes de 1789. Elle tend d'abord à alimenter une conception inédite du bien commun selon laquelle celui-ci tire son essence, non pas d'une forme de synthèse des différences qui coexistent au sein de la société, mais, à l'inverse, d'une « *certaine absolutisation de l'intérêt général, qui ne peut être pensé que sous*

¹ L'auteur donne d'emblée une définition élargie de cette notion : « *On ne peut pas donner de stricte définition juridique ou sociologique des "corps intermédiaires". Cette expression désigne de façon générale les diverses formes sociales ou politiques entre l'État et les individus (associations, syndicats, partis, collectivités locales, institutions diverses d'autorégulation de la société civile, etc.). Comme la société civile, à laquelle ils renvoient de fait (lien du sujet à une forme), ils ne peuvent être compris que de façon dynamique, dans le mouvement des oppositions et des demandes sociales qui suscitent la question de leur existence et de leur développement* » (P. Rosanvallon, 2004, *op. cit.*, p. 11).

² Présentation par Le Chapelier, le 14 juin 1791, du projet de décret abolissant les corporations, cité par *ibid.*, p. 29.

³ *Ibid.*, p. 13. L'auteur préfère cette expression à la notion de « jacobinisme » qu'il récuse pour son caractère confus et restrictif.

⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁵ *Ibid.*, p. 26, l'auteur attribuant l'expression à Sieyès.

la forme d'une abstraction nécessaire »¹. Cette négation de la singularité n'est pas neutre dans la pensée des révolutionnaires. Elle forme l'une des composantes fondamentales d'une culture politique qui trouve sa principale raison d'être dans la neutralisation de la moindre expression de la particularité : « *L'intérêt général n'est pas seulement pour (Sieyès) distinct d'une addition ou d'un recouvrement des intérêts particuliers. Il se construit en opposition avec ces derniers pour être certain de ne pas se confondre inopportunément avec eux, en rupture donc avec quelque processus d'agrégation que ce soit* »².

La délégitimation des corporations est la conséquence mécanique de cette condamnation de toute forme de représentation des intérêts particuliers. Cette éviction constitue une autre résultante de l'adoption d'une vision de la société formant une totalité. Contestant à la corporation toute inclination qui irait contre la satisfaction de l'intérêt de ses membres, la culture de la généralité voit en celle-ci une organisation incapable d'autre chose que d'entraver la manifestation de l'intérêt général³. C'est précisément ce point qui nous intéresse le plus directement dans l'analyse de Pierre Rosanvallon. Pour lui, il faut notamment voir dans le bannissement des corporations la manifestation d'un rejet du « pluralisme sociologique » de la société française. En éliminant les corps intermédiaires au nom de la lutte nécessaire contre les différentes formes d'expression de la différence, le modèle politique qui s'affirme aux lendemains de la Révolution véhicule la vision d'une « société polarisée » dans laquelle le système social se ramène à un face à face entre un ensemble d'intérêts privés atomisés et un État chargé de réaliser la volonté générale. Cette vision confine à un rejet de la diversité sociologique dans la mesure où, choisissant délibérément d'ignorer la complexité des dynamiques qui sont à l'œuvre dans la société (telles que, entre autres phénomènes, l'inégalité entre les sexes), elle « conduit à disqualifier l'idée même de "social" »⁴.

La cible qui est visée à travers les corporations est toutefois loin de se limiter à cette dimension sociologique. La dénonciation des corps intermédiaires concerne également ce qui chez eux paraît devoir représenter un obstacle à la réalisation du projet démocratique sous-

¹ *Ibid.*, p. 28. Cette conception détonne avec celle qui prévaut dans la tradition de *Common law* qui sous-tend le droit anglo-saxon, tradition où la « notion de "bien commun" évoque davantage le résultat peu stabilisé des interactions entre individus, la somme des intérêts particuliers, l'agrégation de préférences individuelles au sein de sociétés pluralistes » (P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 46).

² *Ibid.*, p. 27-28, l'expression étant soulignée par l'auteur. L'esprit particulier est alors perçu par les élites révolutionnaires comme le précipité des archaïsmes et des inégalités de l'Ancien Régime : « *La particularité, voilà pour eux l'ennemi. Sous ces multiples espèces et dénominations : le privilège, l'esprit de corps, de corporation, de localité, de province (...)* » (P. Rosanvallon, 2004, *op. cit.*, p. 37).

³ Le discours des révolutionnaires traduit bien cette conception en désignant de manière récurrente la corporation comme une « *organisation générique de cloisonnement entre les hommes (et) un facteur de gangrène et de pourrissement du lien social* » (*ibid.*, p. 26).

⁴ *Ibid.*, p. 47.

jacent à l'avènement de la « culture politique de la généralité ». Soucieuse d'aménager les conditions nécessaires à la constitution d'un « grand tout » national, la généralité invalide ainsi jusqu'au principe même de médiation entre le citoyen et l'État. Ce rejet, qui porte cette fois sur l'existence d'un « pluralisme fonctionnel », conduit dès lors les tenants de cette doctrine à aspirer ouvertement à une forme d'« immédiateté » démocratique¹. C'est précisément cette aspiration qui conduira l'Assemblée constituante, quelques mois après le vote de la loi Le Chapelier, à réglementer sévèrement l'activité des divers clubs, sociétés et associations qui préfigurent les futurs partis politiques. La prévention des élites révolutionnaires ne se limitera cependant pas à ces organisations. Elle portera sur l'ensemble des instances intermédiaires présumées disposées à exprimer un intérêt commun et à dégrader ainsi la volonté générale. En ce sens, l'immédiateté démocratique à laquelle aspirent les élites révolutionnaires peut se concevoir comme un rejet de « *l'interface* », notion par laquelle Pierre Rosanvallon désigne toute « *institution ou (...) procédure qui contribue fonctionnellement à une formation de l'expression collective* »². Elle fera l'objet sous la Révolution d'une célébration dont la finalité est d'instaurer un mode immédiat d'expression du collectif indépendamment de tout mécanisme de représentation. Matérialisée par l'organisation régulière de « fêtes » révolutionnaires, cette volonté de célébrer la démocratie immédiate parachève une modèle politique dans lequel la légitimité de l'État se construit, non seulement par la négation de la diversité du social, mais aussi en ôtant à ce dernier toute espèce de réflexivité³.

2.2.2 La reconnaissance légale du fait syndical pour rendre le social plus organique

On a l'habitude de souligner le retard avec lequel la Troisième République a autorisé l'existence des syndicats ouvriers. Il est vrai que la loi du 21 mars 1884 qui reconnaît officiellement le fait syndical intervient avec un décalage de deux décennies par rapport au voisin allemand et plus d'un demi-siècle après la levée de l'interdiction qui pesait sur les *trade unions* anglais. Indépendamment des différences socioéconomiques et démographiques qui se signalent d'un pays à l'autre (degré de développement industriel, part des ouvriers dans la population active...), la reconnaissance tardive des syndicats ouvriers en France tient en grande partie à l'influence exercée par la culture jacobine auprès des élites des régimes

¹ *Ibid.*, chapitre II.

² *Ibid.*, p. 66.

³ *Ibid.*, p. 66-69.

politiques qui se sont succédé tout au long du XIX^e siècle. La loi Waldeck-Rousseau de 1884 marque une rupture avec ce modèle, ne serait-ce que parce qu'elle abolit le texte de la loi Le Chapelier qui en constituait l'expression juridique la plus aboutie. Pour parvenir à cette réforme, il a cependant fallu attendre près d'un siècle pendant lequel, en dépit des résistances opposées par un certain nombre de courants politiques et au prix d'une série de recompositions opérées dans sa justification, la généralité s'est perpétuée et a inscrit dans l'espace public sa conception polarisée de la société et des rapports sociaux.

Ce sont les grandes étapes de ce lent processus que Pierre Rosanvallon s'attache à mettre en évidence dans plusieurs de ses travaux. Alors qu'il enregistre une inflexion dans le regard porté sur les corps intermédiaires à partir des années 1860, l'auteur voit dans cette résurgence de l'esprit d'association l'effet d'une convergence des catholiques sociaux et des républicains sur un certain nombre de points préfigurant les préoccupations qui seront développées par le courant solidariste à la fin du siècle (voir *supra*)¹. Pour lui, la parenté avec cette doctrine politique comporte une dimension intellectuelle essentielle qui provient en premier lieu du rôle joué par l'analyse durkheimienne dans l'élaboration d'une théorie des rapports sociaux contribuant à « *une certaine dissociation de la République et du jacobinisme* »². L'apport de la sociologie émergente réside alors principalement dans le fondement scientifique qu'elle confère au désir de rompre avec la « société des individus ». Ainsi l'idée selon laquelle le système social se résumerait à un face-à-face entre l'individu et un pouvoir incarnant une volonté globale est-elle purement et simplement réfutée considérant qu'elle est déconnectée de toute forme de réalité observable. La prolifération de groupements de toutes sortes dans la société et la multiplicité des appartenances cultivées par les individus attestent que ces derniers ne forment pas les entités abstraites et identiques en tous points auxquelles on tente de les réduire depuis la Révolution française, pas plus d'ailleurs que le peuple ne peut se concevoir en une unité parfaitement souveraine et homogène.

Durkheim ne se contente cependant pas d'administrer la preuve scientifique de l'illusion qui réside dans une perception moniste de la société. Il s'efforce aussi de poser les bases d'une redéfinition du politique et des rapports entre l'État et les citoyens. Son analyse renferme ce faisant une série de considérations qui mettent l'accent sur la valeur intrinsèque des corps intermédiaires, valeur qui se manifeste selon lui autant à la lumière du rôle que ces derniers sont susceptibles de jouer dans la socialisation des individus que de leur capacité à

¹ La réaction contre l'individualisme libéral s'alimente alors d'une multitude de facteurs : peur de la dissolution sociale, pression en faveur de la décentralisation, volonté d'apporter de nouvelles réponses au paupérisme, perception de l'association comme alternative au socialisme et au spectre de l'État-providence, etc.

² *Ibid.*, p. 271 *sqq.*

devenir des relais indispensables au bon gouvernement de la société¹. La perception de ces vertus multiples milite dès lors en faveur d'une reconnaissance juridique et politique de ce type d'organisations : « *Si la libération de l'individu a d'abord été historiquement liée dans le cas français à la mise en place d'un État niveleur, il est dorénavant essentiel pour Durkheim de reconnaître que la nature de la société moderne invite à lier cette émancipation à la multiplication de "centres régulateurs", coordonnées et subordonnés les uns aux autres* »².

La reconnaissance du fait syndical constitue certainement la traduction la plus marquante de ce « *jacobinisme amendé* »³. Si la lenteur du processus législatif donne la mesure des résistances rencontrées par la réforme – le premier projet de loi sur ce thème avait été déposé en 1876 –, le fait que celui-ci aboutisse précisément pendant la première moitié des années 1880 trahit l'influence décisive du climat social sur la décision finale des assemblées parlementaires. Ravivée par l'intensité et la violence du mouvement de grèves amorcé en 1879, la peur de la dissociation sociale achève alors de convaincre le législateur de franchir un pas esquissé sous le Second Empire à travers la loi de 1864 qui avait supprimé le délit de coalition. Dans un cas comme dans l'autre, l'ouverture réalisée en direction des organisations ouvrières répond à l'émergence de l'idée d'un syndicat représentant un « *principe d'ordre* »⁴. Dans l'esprit des défenseurs du projet de loi, la reconnaissance des syndicats doit en effet permettre de canaliser la passion révolutionnaire qui couve sous les grèves ouvrières. L'effet modérateur qui est imputé à ces organisations réside en l'espèce dans le supplément de responsabilité qu'elles sont censées engendrer chez les ouvriers, mais aussi dans la « *dissociation fonctionnelle du social et du politique* » qu'elles ont vocation à instaurer, ceci de manière à empêcher que les conflits du travail ne dégèrent en émeutes insurrectionnelles et ne représentent une menace pour l'ordre républicain⁵.

¹ Les groupements « secondaires » sont ainsi désignés comme une réponse pertinente à « l'impératif de gouvernabilité » posé en terme d'efficacité (de l'action publique) et d'adhésion (de l'opinion publique) qui court tout au long du XIX^e siècle : « *L'État, dans nos grandes sociétés, est tellement loin des intérêts particuliers, qu'il ne peut tenir compte des conditions spéciales, locales, etc., dans lesquelles ils se trouvent (...) De plus, il n'est pas assez en contact avec la multitude des individus pour pouvoir les façonner intérieurement de manière à ce qu'ils acceptent volontiers l'action qu'il aura sur eux* » (E. Durkheim, 1995, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF, p. 98, cité par O. Mériaux, 1999, *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université Grenoble II – Pierre Mendès France/Institut d'Etudes Politiques, p. 129 n.).

² P. Rosanvallon, 2004, *op. cit.*, p. 273.

³ L'auteur souligne l'importance de la rupture opérée par la loi de 1884 – mais aussi la singularité de celle-ci au regard notamment du sort qui sera réservé aux associations dans la législation de 1901 – en parlant d'« *exception syndicale* » (*ibid.*, chap. X).

⁴ *Ibid.*, p. 253 *sqq.*

⁵ *Ibid.*, p. 283. L'argument de la vertu stabilisatrice des syndicats jouera un rôle crucial dans le processus qui verra une majorité parlementaire se ranger derrière le projet de loi. C'est en substance le raisonnement qu'énonce Waldeck-Rousseau devant un Sénat d'abord majoritairement hostile pour « *renverser l'argument de la*

Cette conception du syndicalisme comme garant de l'ordre social trouve son ancrage théorique dans la réhabilitation des corps intermédiaires qui distingue l'esprit de la Troisième République naissante. À travers la reconnaissance des syndicats, il s'agit fondamentalement de « *combler le déficit de représentation qui marque structurellement la société moderne* »¹. Le syndicalisme apparaît sous cet angle comme un moyen de compenser la déperdition due au passage qui s'est opéré d'une « société de corps » à une « société d'individus ». Il s'impose simultanément comme un recours aux formes instituées de la représentation politique et aux limites manifestées par la démocratie représentative dans sa propension à saisir la diversité des intérêts présents dans la société et à engendrer des formes de gouvernement aptes à concilier souveraineté du peuple et autonomie des individus. Par sa propension à agréger les intérêts et à susciter la constitution d'une multitude de cellules intermédiaires entre l'État et les individus, il doit permettre de « *rendre le social plus organique* »² et d'accroître la capacité du pouvoir à avoir prise sur le réel. La reconnaissance des syndicats procède en cela d'un renversement complet dans l'approche républicaine par rapport à une approche originelle dans laquelle les corps intermédiaires ne pouvaient être perçus autrement que comme des facteurs de trouble et de désunion : « *La forme syndicale cesse d'être appréhendée uniquement comme un instrument de lutte et de revendication. Elle est également perçue comme une condition de la régulation sociale* »³. À l'instar des dispositifs qui seront bientôt développés pour procurer aux travailleurs un certain nombre de droits et de protections spécifiques, la légalisation du fait syndical s'impose alors comme une composante essentielle du programme politique élaboré par les républicains de gouvernement en réponse à l'apparition de la question sociale et à la nécessité de renforcer l'intégration des ouvriers dans la République.

2.2.3 L'institutionnalisation des syndicats sous l'ombre portée de la sociologie et du droit social

L'ambition des solidaristes ne s'arrête cependant pas à la reconnaissance légale des syndicats. Une série de mesures et de projets témoigne de leur volonté d'attribuer à ces organisations la qualité de représentants institutionnels du monde du travail. Ce processus

particularité (et souligner) que le développement d'unions syndicales conduira à faire reculer le péril corporatiste en amenant à la formation d'un sentiment social élargi » (*ibid.*, p. 288).

¹ P. Rosanvallon, 1989, *La question syndicale*, Paris, Hachette, 1^e éd. 1988, p. 101.

² *Ibid.*, p. 100.

³ *Ibid.*, p. 100.

d'institutionnalisation s'opère simultanément sur plusieurs fronts : la reconnaissance de la liberté syndicale (extension de la capacité civile des syndicats, accès de nouvelles professions à cette forme d'organisation¹), la construction du droit du travail, avec en particulier le projet d'adoption d'un régime de « conventions collectives » conférant aux syndicats un certain pouvoir normatif en matière d'organisation du travail², ou encore l'instauration d'une participation des travailleurs aux décisions d'ordre économique et social (exemple de la création en 1891 du Conseil supérieur du travail³).

L'élargissement progressif des prérogatives des syndicats n'est cependant pas sans susciter des résistances fortes dans les rangs des conservateurs et des libéraux. Animés par la ferme intention de faire respecter le principe de dissociation du social et du politique qui soutient la loi de 1884, de nombreux parlementaires s'opposent en particulier à la création du Conseil supérieur du travail, argumentant que cette instance risque de donner à une catégorie sociale particulière le pouvoir de peser sur la définition de l'intérêt général et menace à terme d'entamer l'expression souveraine du suffrage universel⁴. Alors que certains n'hésiteront pas le cas échéant à dénoncer le fait syndical en brandissant la menace socialiste⁵, les détracteurs du syndicalisme pointent plus fondamentalement le déficit de représentativité des organisations concernées, opposant le faible taux de syndicalisation de l'époque à l'idée selon

¹ De fait, l'expansion du syndicalisme est rapide et deux décennies suffiront à celui-ci pour s'étendre à l'ensemble du salariat et « *s'imposer comme un mode générique de représentation des intérêts et de défense collective dans toutes les sphères de l'activité sociale* » (P. Rosanvallon, 2004, *op. cit.*, p. 292, l'auteur faisant notamment référence à la constitution de syndicats de locataires à partir des années 1910).

² Un premier projet de loi portant sur les « contrats collectifs relatifs aux conditions de travail » est déposé en 1902 à la Chambre des députés. Ce que l'on nommera rapidement la « convention collective » est alors conçue comme un moyen de confier au syndicat le pouvoir de négocier avec l'employeur l'élaboration de normes s'appliquant à l'ensemble des travailleurs indépendamment du fait que ceux-ci soient adhérents au syndicat ou non. Notons à ce propos que le principe d'une réglementation de la vie professionnelle par l'intermédiaire des organisations professionnelles avait déjà été énoncé par Durkheim (A. Supiot, 1987, *op. cit.*, p. 178).

³ Ce Conseil – dont les statuts prévoient que les membres représentant les travailleurs sont désignés par les syndicats – a alors pour mission d'informer le gouvernement sur « *les véritables besoins de la population ouvrière* » (*ibid.*, p. 289). Sa création renvoie au développement concomitant de « l'administration consultative », nouvelle forme de représentation des intérêts conçue dans le but de favoriser l'association des acteurs de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des interventions de l'État (P. Rosanvallon, 1998, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, p. 333).

⁴ L'accusation de « *crime de lèse-Parlement* » sera également proférée dans les rangs républicains en réaction au projet de création d'un ministère du Travail, la volonté de favoriser des formes d'expression spécifiques dans le cadre de l'élaboration de la législation du travail étant à nouveau perçue par une partie des assemblées parlementaires comme un risque de concurrence pour les formes ordinaires de la représentation politique (*ibid.*, p. 342-343).

⁵ La tendance des responsables et des militants syndicaux à proposer une lecture des rapports sociaux en termes de lutte des classes conduit une partie de la classe politique et du patronat à assimiler les syndicats au spectre du marxisme. Les craintes se focaliseront principalement sur la CGT à partir de la fin du siècle. Créée en 1895 lors du Congrès de Limoges sur la base d'une union entre guesdistes et anarchistes, cette organisation affiche une orientation clairement révolutionnaire et autonome et s'impose à cette époque comme la principale organisation ouvrière. Sur l'émergence de cette organisation dans le champ syndical, voir M. Dreyfus, 1995, *Histoire de la CGT*, Bruxelles, Complexe.

laquelle les membres désignés par celles-ci doivent être considérés comme les représentants légitimes des travailleurs. La question de la représentativité des syndicats alimente alors un débat politique majeur dans les milieux républicains et socialistes¹. Il s'agit ici de saisir les voies empruntées par les partisans du syndicalisme – et notamment par un groupe minoritaire de juristes réformateurs et sociaux – pour conférer une légitimité politique à l'acteur syndical.

L'élaboration d'une présomption juridique de la représentativité syndicale

Objet de réflexion central dans les cercles réformateurs, la notion de représentativité syndicale fait l'objet d'interprétations contradictoires qui finissent par provoquer une controverse entre milieux syndicalistes et républicains de gouvernement au tournant du siècle. Celle-ci se manifeste en écho à l'élaboration d'un projet de loi proposant l'instauration d'un système de délégués élus dans les entreprises afin de régler à l'amiable les différends relatifs aux conditions de travail². Déposé en novembre 1900 par le ministre du Commerce et de l'Industrie, Alexandre Millerand, ce projet est alors vivement dénoncé par les responsables de la CGT. Le désaccord porte sur l'opportunité d'instituer un mode de désignation des délégués ouvriers au niveau de l'entreprise. Le principe consistant à fonder la légitimité de l'acteur syndical sur le vote heurte en effet frontalement l'approche que le syndicalisme a historiquement développée sur le sujet. Porteurs de ce que Pierre Rosanvallon a mis en évidence comme une « conception essentialiste » de leur représentativité, les syndicats objectent que celle-ci « n'a (...) pas à être prouvée ou mesurée par une procédure électorale »³.

L'hostilité suscitée chez ces organisations par les normes de la représentation politique s'appuie en la circonstance sur deux fondements. Elle procède d'une défiance envers la démocratie représentative, défiance qui s'alimente de données conjoncturelles – échec de la Seconde République, relative timidité de la Troisième République naissante sur le plan social

¹ Voir à ce propos les questions formulées par Jean Jaurès dans un article publié en 1899 et à l'intérieur duquel le dirigeant socialiste interroge le problème de la représentation syndicale sous l'angle du règlement des conflits d'entreprise : « *La légalisation des syndicats, note Jaurès, n'a de sens que s'ils peuvent être reconnus comme une force contractante, un intermédiaire obligatoire entre le patron et les ouvriers. (...) Pour que le syndicat ouvrier puisse intervenir légalement, obligatoirement, au nom des ouvriers d'une usine, il faut qu'il ait reçu des ouvriers de cette usine titre et mandat. Or aujourd'hui, dans la plupart des usines, c'est une infime minorité des ouvriers qui appartient au syndicat. Comment, dans ce cas, le syndicat pourrait-il être considéré comme le mandataire de droit, le mandataire légal des ouvriers ?* » (J. Jaurès, M. Rebérioux (textes présentés par), 1976, *La classe ouvrière*, Paris, Maspero, cité par P. Rosanvallon, 1998, *op. cit.*, p. 310-311).

² Dans le même esprit, ce projet contient également une disposition qui prévoit de soumettre au vote des travailleurs le déclenchement des grèves (P. Rosanvallon, 2004, *op. cit.*, p. 299).

³ P. Rosanvallon, 1998, *op. cit.*, p. 300-301.

– qui incitent le syndicalisme à suspecter ce régime de tendre à reproduire les divisions de classe¹. Elle provient plus fondamentalement d'un rejet de la notion de représentation en tant que telle. Son aspiration à être directement identifié au groupe ouvrier a ainsi amené le syndicalisme à vouloir « *incarner une forme immédiate de représentation* »² et à développer une vision substantialiste de sa propre représentativité³. L'anti-parlementarisme ouvrier revêt une vigueur telle au début du XX^e siècle qu'il finit par inciter les responsables syndicaux à réfuter l'idée d'une articulation entre élection et représentation. Cette position tranchée sonne logiquement le glas d'un projet de loi qui visait justement, par le recours au vote, à « *donner plus de consistance pratique* »⁴ à la notion de représentativité syndicale. Face à ce blocage politique, la recherche de solutions tend dès lors à se déplacer sur le terrain juridique. Les efforts mis en œuvre pour sortir de l'impasse connaîtront un certain succès, quoique celui-ci nécessite plusieurs décennies pour se dessiner clairement.

La notion de représentativité syndicale commence à prendre corps au cours des années 1890-1900 au profit d'un débat doctrinal animé par un petit groupe de juristes dont les réflexions font écho à l'analyse de Durkheim et à la pensée solidariste⁵. Telle qu'envisagée par ces spécialistes, la question de la représentativité dépasse le strict cadre juridique et renvoie à un projet politique plus large. À travers la reconnaissance juridique de cette notion, il s'agit pour eux de concrétiser les ambitions sous-jacentes à la loi de 1884, c'est-à-dire de favoriser l'émergence de réponses concrètes à la question sociale, mais également d'élargir les formes de représentation de la société, ceci de manière à définir une forme d'équilibre institutionnel capable de préserver cette dernière contre le risque d'étatisation qui pèse sur elle⁶. L'apport principal de leurs réflexions réside dès lors dans le fait d'avoir provoqué au début du XX^e siècle une convergence de la doctrine juridique sur le principe d'une présomption du caractère représentatif du fait syndical. Considérant que la présupposition de

¹ *Ibid.*, p. 288-290. L'auteur situe dans cette « culture critique de la démocratie électorale » la base d'une « théorie de l'autonomie ouvrière » qui vise à constituer le prolétariat en classe à part de façon à protéger celui-ci contre le double risque d'une mainmise par le politique et d'une dilution de l'identité ouvrière dans un vaste parti des classes populaires (*ibid.*, p. 290-291).

² P. Rosanvallon, 1989, *op. cit.*, p. 117.

³ C'est précisément en ce sens que l'auteur parle de conception essentialiste de la représentation syndicale : « *La représentativité dérive ainsi d'un présupposé sociologique – la cohésion du groupe de production – et non d'une arithmétique liée à un quelconque suffrage ; elle est un donné social et non un construit politique. (...) elle a un contenu de type substantif car elle repose sur le fait d'une communion d'intérêts et d'une communauté naturelle de sentiments* » (P. Rosanvallon, 1998, *op. cit.*, p. 300-301).

⁴ *Ibid.*, p. 308.

⁵ Dans ce groupe figurent des personnalités qui feront bientôt autorité dans la sphère des facultés de droit comme Léon Duguit et Maurice Hauriou (*ibid.*, p. 318).

⁶ Pierre Rosanvallon impute à ces universitaires la volonté de créer les conditions d'une « *syndicalisation générale de la société* », c'est-à-dire de promouvoir le syndicalisme « *comme principe d'organisation d'une société d'individus (permettant) une intégration sociale véritable tout en ouvrant la voie à de nouvelles formes de régulation juridique, celles du droit social* » (*ibid.*, p. 318 et 322-323).

cette représentativité est « *techniquement nécessaire pour passer des rapports individuels de travail à un rapport collectif* »¹, l'approche élaborée par ces juristes tend ainsi à valider dans une certaine mesure la conception essentialiste de la représentation qui est alors mise en avant dans les milieux syndicalistes².

L'importance de ces réflexions se lit dans les multiples procédures et institutions créées pendant l'Entre-deux-guerres et qui permettent de donner un socle juridique à la notion de représentativité syndicale. Une première évolution décisive sur ce plan s'opère dans le champ de la négociation collective *via* la reconnaissance de la convention collective en 1919 puis son renforcement en 1936³. En confiant aux syndicats un pouvoir de « législateur » du social, elle consacre la notion de représentativité présumée d'un syndicalisme que le droit social tend désormais à appréhender comme l'« organe » ou la « forme » du groupe ouvrier⁴. Une autre avancée importante dans la reconnaissance du rôle institutionnel des syndicats est réalisée pendant cette période avec l'instauration par décret le 16 janvier 1925 du Conseil national économique. La création de cet organisme s'inscrit alors pleinement dans le mouvement d'essor de l'administration consultative entamée par l'État à la fin du XIX^e siècle de façon à « *s'ouvrir à la société pour mieux la gouverner en retour* »⁵. Elle marque un pas supplémentaire dans le sens d'une association des intérêts privés à l'élaboration de l'action publique, la nouvelle assemblée économique se voyant confier une série de prérogatives (consultation obligatoire sur les projets de loi ayant trait à l'économie, pouvoir d'audition des ministres, etc.) qui visent à faire de celle-ci une institution politique à part entière⁶. Regroupant une trentaine de syndicats et de groupements divers, le Conseil national

¹ *Ibid.*, p. 315.

² L'auteur pointe notamment la proximité de cette approche avec celle qui est exposée par la CGT à l'occasion du congrès d'Amiens de 1906 (*ibid.*, p. 315).

³ La loi du 24 juin 1936 a vocation à compléter la législation du 25 mars 1919 jugée trop partielle dans la mesure où elle limitait le champ des travailleurs concernés par l'application de la convention collective aux seuls adhérents du syndicat contractant. La portée de la convention collective est alors renforcée par l'introduction de la procédure d'extension qui permet de faire appliquer le contenu d'une convention à l'ensemble d'une profession.

⁴ P. Rosanvallon, 2004, *op. cit.*, p. 298-299. La notion de représentativité syndicale apparaît pour la première fois en 1919 lors de la création de l'Organisation internationale du travail (OIT) pour désigner les syndicats nationaux susceptibles de participer aux travaux de la nouvelle institution.

⁵ P. Rosanvallon, 1998, *op. cit.*, p. 340.

⁶ *Ibid.*, p. 353. Cette dimension politique est explicitée dans le cadre de loi du 19 mars 1936 qui formalise le statut juridique du Conseil national économique. Le rapporteur du projet de loi, Paul Ramadier, jette alors les bases conceptuelles d'une nouvelle architecture institutionnelle dans laquelle le Conseil formerait « *le véritable lieu social de confrontation des points de vue et de recherche de l'intérêt général* » et où la souveraineté du politique s'exercerait principalement sous la forme d'un arbitrage final (*ibid.*, p. 357).

économique est alors perçu comme l'instrument d'un certain équilibre des pouvoirs qu'une partie des milieux syndicalistes et politiques appelle de ses vœux depuis plusieurs décennies¹.

Une contribution décisive : la théorie de l'institution du juriste Hauriou

L'intérêt des travaux de Pierre Rosanvallon provient notamment de ce qu'ils appréhendent l'émergence du syndicalisme comme une composante d'un dessein politique plus vaste – l'instauration d'une nouvelle « démocratie sociale » – qui trouvera sa consécration dans l'adoption d'une série de réformes fondamentales à la Libération (voir *infra*)². Ces analyses nous importent en particulier pour l'éclairage spécifique qu'elles apportent sur les facteurs qui conduisent historiquement l'État à vouloir faire émerger un pôle syndical porteur de la parole des salariés et à doter les organisations concernées de prérogatives publiques. L'attention qu'accorde l'auteur aux débats afférents à la notion de représentativité syndicale permet notamment de saisir pleinement l'importance que revêt l'intervention d'un petit groupe de juristes réformateurs dans ce processus. Pour lui, l'apport de ces théoriciens du droit tient principalement au fait d'avoir contribué à dépassionner la controverse idéologique qui entoure la reconnaissance du fait syndical et posé les bases d'une conception assimilant les syndicats à une forme de régulation sociale³.

Pour déterminants que soient ces changements, ils ne permettent pas à eux seuls à cerner dans sa globalité la contribution qu'a pu représenter l'évolution du droit dans le processus d'institutionnalisation des syndicats. L'élaboration au cours des années 1900-1920 de la théorie de l'institution par le juriste toulousain Maurice Hauriou semble constituer de ce point de vue un facteur tout aussi décisif⁴. Cette théorie, dont le caractère innovant tient d'abord au fait qu'elle développe une approche distincte des théories juridiques classiques sur des notions telles que le pouvoir ou la représentation de la société, fournit en effet des

¹ Sur le rôle et l'action de cette instance pendant l'Entre-deux-guerres, voir A. Chatriot, 2002, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La Découverte.

² L'auteur résume son propos sur ce point en avançant que « la reconnaissance du syndicat a marqué l'entrée dans un âge plus organisé de la régulation économique et sociale » (P. Rosanvallon, 2004, *op. cit.*, p. 293).

³ « Avec (ces juristes), l'exception syndicale perd de sa radicalité. Elle peut se présenter comme modestement instrumentale. La question des corps intermédiaires se simplifie en une question pratique d'organisation sociale » (*ibid.*, p. 304). Un tel refroidissement de la question syndicale serait alors essentiellement lié au fait que la doctrine juridique cultive une certaine indétermination dans son approche du social et contribue, par son refus de trancher sur le fond, à rendre possible la convergence de sensibilités très diverses sur la notion de représentativité syndicale (*ibid.*, p. 301-304).

⁴ Sur cette théorie, voir M. Hauriou, 1933, *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, Paris, Bloud&Gay (reprint Centre de philosophie politique et juridique, université de Caen, 1990). Sur la généalogie de l'approche d'Hauriou, voir E. Millard, 1995, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, 30/31, p. 389-391.

précisions essentielles quant aux conditions de la participation des syndicats à la production de l'action publique¹. Elle soutient une définition alternative de la nature et du rôle de l'État². Puisant son inspiration dans les réflexions engagées au sein de plusieurs milieux intellectuels et politiques sur les modalités d'action à mettre en œuvre pour résoudre la question sociale, Hauriou s'attèle à la définition d'un cadre normatif pour une voie médiane entre laisser-faire libéral et socialisme étatique. Cette ambition se traduira dans sa pensée par la recherche permanente d'un équilibre entre l'État et l'initiative individuelle, recherche qui le conduira notamment à développer une « théorie institutionnelle de l'État » proposant un modèle explicatif de l'État opposé par bien des aspects au modèle politique élaboré sous la Révolution française³.

La volonté de concilier la production d'un bien commun avec le respect de l'autonomie de l'individu incite dans un second temps Hauriou à approfondir la notion d'« institution » en tant que telle. Le juriste développe une approche qui confère à toute institution – notion générique définissant un ensemble collectif formé et inséré dans le champ social quelle que soit sa personnalité juridique : association, entreprise, etc. – la faculté de limiter l'expansion de l'État et de préserver l'équilibre indispensable des pouvoirs. Sa réflexion s'inscrit pleinement sur ce point dans une perspective durkheimienne axée sur la recherche de médiations nouvelles entre l'État et l'individu⁴. Ce faisant, elle s'efforce de comprendre les mécanismes qui permettent à une institution de naître et de se perpétuer en tant que « *forme sociale établie dans la durée* »⁵. Ces mécanismes renvoient en l'occurrence

¹ Notons d'emblée que Pierre Rosanvallon fait référence à la figure d'Hauriou pour illustrer le changement de statut qu'implique la reconnaissance de la convention collective et de la représentativité syndicale pour les organisations ouvrières : « *Dans le langage d'Hauriou, le syndicat est alors considéré comme l'institué objectif d'un instituant qui est la profession* » (1998, *op. cit.*, p. 327, les termes étant soulignés par l'auteur). Le caractère succinct de cette mention signale cependant une relative extériorité de la théorie de l'institution dans l'analyse qu'a développée l'auteur sur cette question.

² Les deux paragraphes qui suivent reprennent divers éléments issus de E. Millard, 1995, *op. cit.* et J. Donzelot, 1994, *op. cit.*, p. 95-99.

³ Cette rupture repose en particulier sur l'adoption d'une approche pluraliste de l'État : « (Hauriou) *explique qu'on ne peut pas comprendre l'État si l'on mène une étude simplement juridique de la seule personnalité juridique de l'État, et donc de l'unité. Il faut chercher avant la personnalité juridique de l'État, avant la personne unitaire, le pluralisme et l'équilibre entre les diverses forces sociales (forces économiques, forces politiques, etc.) qui vont aboutir à l'État* » (E. Millard, 1995, *op. cit.*, p. 390).

⁴ Chez Durkheim, la corporation est conçue comme une « *institution réalisant une médiation indispensable à la régulation des rapports sociaux : "médiation qui (...) n'a pas pour finalité la construction d'intérêts catégoriels, mais bien celui de l'établissement d'un équilibre indispensable au maintien de la démocratie, par quoi l'État et l'individu se trouveraient réciproquement contraints ou limités"* » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 128, citant C. Gautier, 1994, « Corporation, société et démocratie chez Durkheim », *Revue française de Science Politique*, 5, p. 840).

⁵ E. Millard, 1995, *op. cit.*, p. 384. Ainsi la notion d'institution désigne-t-elle à la fois dans la pensée d'Hauriou « *ce qui est institué : l'organisation (et) le processus qui institue un groupe humain : moins que la forme instituée, elle est la constitution de cette forme dans la durée ; l'accent ne porte alors pas véritablement sur*

aux modalités par lesquelles des communautés se constituent à la fois en principes d'ordre et d'équilibre, ainsi qu'à la manière dont elles ont la possibilité dès lors d'obliger l'individu sans pour autant rogner les prérogatives de celui-ci. Dans la théorie d'Hauriou, l'institution doit sa pérennité en premier lieu au fait que ses membres expriment en continu un sentiment d'appartenance à son endroit. Résultante de sa capacité à réaliser le projet qu'elle s'est donné à l'origine – « l'idée d'œuvre » –, l'adhésion dont l'institution fait l'objet fonde son autorité (en lui conférant les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ce projet) autant qu'elle limite celle-ci (en cantonnant l'action de l'institution à la réalisation de ses intentions déclarées). L'autorité qu'exerce le collectif sur l'individu trouve dès lors son principe régulateur dans le risque de désaffectation qu'entraînerait un écart par trop flagrant entre « l'idée directrice » et les interventions développées par les organes de l'institution.

La théorie d'Hauriou détonne singulièrement dans une culture politique jacobine dominée par la notion d'immédiateté démocratique. Sa singularité provient pour l'essentiel de ce qu'elle reconnaît l'existence d'une tension fondamentale entre l'individu et le collectif et qu'elle prête à des groupes représentant certaines composantes de la société la capacité de réguler cette tension. Dans cette théorie, l'institution est en capacité de protéger l'individu contre un excès d'autorité du collectif de par sa propension à placer les gouvernants dans un état de précarité permanent : « *Le corps n'existe, n'agit, ne veut que par ses organes. (Les décisions exécutoires) n'ont aucune autorité par elles-mêmes : elles n'acquièrent cette autorité qu'à partir du moment où elles sont conformes (...) à l'idée d'œuvre* »¹. L'institution se caractérise également par son aptitude à préserver la société contre tout risque de détournement de l'action collective au profit d'intérêts individuels. En l'occurrence, l'adhésion des individus à l'institution est garantie par l'existence d'un régime représentatif dont le fonctionnement est partiellement différent de celui qui prévaut dans le sens commun : « (...) *dans la théorie présentée par Hauriou, la représentation n'est pas un rapport entre personnes : représentantes et représentées, mais entre des personnes et une idée représentée : celle qui fonde le corps. Dans cette optique, il y a représentation lorsque le gouvernement et les membres du groupe ont la même idée d'œuvre, c'est-à-dire se font la même idée de ce qui les unit et de ce qui doit les unir* »².

Le déplacement de perspective qui est suggéré par Hauriou quant à l'objet de la représentation comporte à l'évidence des implications importantes dans le déroulement du

l'organisation elle-même, mais sur le phénomène social de l'engendrement et de la durée de cette organisation » (ibid., p. 385).

¹ Ibid., p. 396.

² Ibid., p. 396.

processus historique de reconnaissance des syndicats. La théorie de l'institution fonde la légitimité de cette entité – c'est-à-dire le fait que « l'idée directrice » se concrétise dans l'action et permette à l'institution de développer une autorité sur ses membres – sur sa capacité à préserver sa propre cohésion dans la durée. Ce faisant, elle indique la voie qui doit permettre à l'institution de s'épargner les doutes qui sont habituellement attachés à la qualité de représentant d'un groupe social donné. En proposant une « *théorie de l'autorité fondée sur la pérennité des institutions comme source de leur pouvoir de contrainte et réduisant d'autant la possibilité de leur remise en question* »¹, la théorie de l'institution a en outre pour propriété de modifier le régime d'épreuves chargé de mesurer la représentativité d'un groupe d'intérêts. Elle ouvre une perspective dans laquelle la légitimité d'une institution se mesure non pas à l'aune d'une procédure spécifique (telle que l'élection par exemple), mais au regard de la capacité qu'a cette institution d'endurer l'épreuve du temps. Au vu de ces éléments, tout porte à croire que cette théorie a pesé pendant la première moitié du XX^e siècle sur l'élaboration progressive de la notion de présomption juridique de la représentativité syndicale (et, par voie de conséquence, qu'elle a contribué à la reconnaissance légale de la convention collective). Il semble tout aussi certain que les travaux de Maurice Hauriou ont contribué plus largement à poser les bases théoriques qui permettront au pouvoir politique après-guerre de déléguer des responsabilités de nature publique aux intérêts économiques et sociaux.

2.3 La reconnaissance du paritarisme comme mode d'association des acteurs économiques et sociaux à la décision publique

La mise sur pied d'un système national de protection sociale gouverné par les organisations représentant le monde du travail constitue l'une des principales réformes adoptées en France au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Combinant des principes et des instruments de la solidarité nationale façonnée par Beveridge au Royaume-Uni avec des éléments de la solidarité professionnelle élaborée au XIX^e siècle par Bismarck², ce système s'articule à partir de 1945 autour de la Sécurité sociale conçue dans le but de couvrir les risques relatifs à la vieillesse, aux accidents du travail, à la maladie et à la famille. D'autres régimes seront instaurés au cours des années suivantes pour prendre en charge de nouveaux risques. C'est le cas dans le domaine des retraites avec la constitution en 1947 de l'Association générale des

¹ J. Donzelot, 1994, *op. cit.*, p. 103.

² Sur les modèles sous-jacents aux systèmes de protection sociale instaurés après-guerre dans les pays industrialisés, voir G. Esping-Andersen, 1999, *Les trois mondes de l'Etat-providence*, tr. fr., Paris, PUF.

institutions de retraite des cadres (AGIRC), puis celle en 1961 de l'Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO). C'est le cas également dans le secteur de l'emploi avec la mise en place en 1958 du régime d'assurance-chômage de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC). Complétées par le système de formation professionnelle continue qui sera instauré en 1971, ce sont autant d'institutions créées dans les décennies suivant la guerre qui – sans que l'État ne soit dessaisi de ses prérogatives fondamentales¹ – ont vocation à aménager une place spécifique aux acteurs socioéconomiques au sein de l'État social².

Cette profusion d'instances professionnelles établit alors clairement l'importance du rôle qui est dévolu au paritarisme dans le système français de protection sociale. Elle contribue également à modifier le sens que revêt cette forme institutionnelle. Si le développement de la technique paritaire dans les caisses de prévoyance sociale était jusque-là avant tout le symptôme d'une défiance caractéristique du patronat à l'idée d'une extension du champ d'intervention de l'État et du syndicalisme dans la protection sociale, la signification politique latente du paritarisme connaît une inflexion notable avec l'instauration de la Sécurité sociale à la Libération. Le paritarisme s'impose alors comme un mode de gouvernement légitime en relation avec sa capacité supposée d'agrèger des soutiens et de produire du consentement à l'égard du nouveau système de protection sociale obligatoire et, plus largement, des politiques publiques qui sont élaborées dans le contexte de la Reconstruction. Une telle évolution se comprend également lorsqu'on la replace dans le contexte de l'institutionnalisation du syndicalisme : il aura fallu attendre que les syndicats se voient reconnaître une représentativité irréfragable pour que le pouvoir politique consente à leur déléguer des prérogatives publiques et que le paritarisme dépasse le stade de procédé patronal pour accéder à celui de forme de gouvernement de la protection salariale.

¹ L'intervention de l'État conserve une légitimité propre dans la régulation du système français de protection sociale. Elle s'appuie sur une base légale et constitutionnelle. En disposant dans son article 34 que les « principes fondamentaux » du droit du travail, du droit syndical et de la Sécurité sociale sont définis par la loi, la Constitution confie au pouvoir politique la responsabilité de fixer les règles du jeu en matière de relations professionnelles. Elle confirme en cela une dimension essentielle du système politique français qui établit que « *le pouvoir contractuel des acteurs sociaux dérive de la responsabilité du législateur* » (C. Daniel, U. Rehfeldt, C. Vincent, 2000, « La régulation paritaire à la française », *Revue française des affaires sociales*, 3-4, juillet-décembre, p. 133).

² Ce développement se décline alors aux différents échelons du système de relations professionnelles. Aux organes de pilotages contrôlés au plan national par les confédérations syndicales et patronales s'ajoute la totalité des organes de gestion qui constituent l'ossature des nouveaux régimes sociaux au niveau des branches professionnelles et des territoires.

Il s'agit ici de retracer le processus qui sous-tend ce changement de perspective¹, Dans ce but, une attention particulière est accordée aux modalités d'organisation de la Sécurité sociale et aux finalités qui lui sont assignées lors de sa création. Dans la continuité des préoccupations affichées par le courant solidariste sous la Troisième République, la nouvelle institution est conçue par les élites modernisatrices issues de la Libération de telle manière qu'elle puisse agir simultanément sur plusieurs problèmes, tels que l'insécurité ouvrière, l'inégalité des rapports employeurs-salariés ou le déficit de représentation politique qui caractérise la société française (2.3.1). Dans un second temps, nous nous intéressons aux modèles politiques qui constituent l'arrière-plan théorique de cette réforme, soit qu'ils justifient le choix de l'État de confier des prérogatives publiques aux représentants de la sphère professionnelle, soit qu'ils offrent un fondement à l'idée que les organisations concernées sont capables de répondre aux attentes placées en elles. Devenues catégories usuelles de l'analyse des politiques publiques depuis lors, ces théories nous permettent aujourd'hui de saisir la manière dont le pouvoir politique a tenté de résoudre le problème de l'articulation entre action publique et initiative privée. Elles offrent également un aperçu sur les modalités de la dépendance mutuelle qui s'instaure dans l'immédiat après-guerre avec les acteurs économiques et sociaux et qui pèsera singulièrement sur la dynamique des relations professionnelles au cours des décennies suivantes. Nous aborderons ces théories en conservant notre approche diachronique, suivant un processus qui trouve son origine dans la théorie de l'institution élaborée au début du siècle par Maurice Hauriou et qui aboutit à la formalisation d'un « échange politique » contracté après-guerre avec les organisations représentatives des employeurs et des salariés (2.3.2).

2.3.1 La définition d'un système de protection sociale gouverné par les représentants des employeurs et des salariés

La création de la Sécurité sociale en 1945 constitue un tournant décisif dans le processus d'émergence du paritarisme comme technique de gouvernement légitime dans le domaine social. Cette réforme considérable est alors rendue possible par une conjonction de facteurs favorables. Elle est d'abord le produit de l'apprentissage qui a été mené durant l'Entre-deux-guerres par plusieurs cercles modernisateurs (patronat rationalisateur, planistes corporatistes,

¹ Ce changement provient en l'espèce aussi d'une modification dans le regard que nous portons sur la notion de paritarisme, d'un propos centré sur l'approche du patronat (voir *supra*) à une analyse davantage focalisée à partir de maintenant sur celle de l'acteur public.

néo-libéraux...¹) dans le but de poser les bases d'un compromis social qui soit propice au développement économique. Elle s'opère ensuite à la faveur d'un contexte politique exceptionnellement favorable aux forces de gauche et aux organisations ouvrières à la Libération. Alors que la guerre a provoqué une vaste redistribution des ressources légitimes mobilisables sur la scène politique², l'affirmation d'une union nationale autour de la réparation des dommages de guerre et de la Reconstruction ouvre une fenêtre d'opportunité politique qui permet au pouvoir de passer outre « l'objection libérale » et les hésitations qui avaient coutume jusque-là d'accompagner les avancées de l'État social³. L'instauration de la Sécurité sociale ne peut enfin être dissociée des grandes réformes sociales qui sont adoptées au même moment dans la plupart des pays occidentaux. Précisée dans le cas français dans le cadre du programme adopté par le Conseil national de la Résistance (CNR) en mars 1944, la philosophie politique qui sous-tend ces réformes puise son inspiration dans « l'esprit de Philadelphie » qui, partant d'une Déclaration pionnière adoptée par l'OIT le 10 mai 1944 à Philadelphie, « (entend) *faire de la justice sociale l'une des pierres angulaires de l'ordre juridique international*⁴ ».

Si la création de la Sécurité sociale ne représente pas une rupture fondamentale au plan technique par rapport au dispositif des assurances sociales mis en place en 1930, elle marque cependant clairement un « *changement d'échelle* »⁵ dans l'organisation du système français

¹ R. F. Kuisel, 1984, *op. cit.* Nommé directeur des Assurances sociales en 1944 et principal rédacteur des textes instaurant la Sécurité sociale, Pierre Laroque s'est par exemple familiarisé avec les thèses des milieux corporatistes planistes lors de ses passages au Conseil d'État puis au ministère du Travail pendant les années 1930. Sur l'émergence et le rôle du patronat rationalisateur pendant l'Entre-deux-guerres, voir aussi F. Denord, O. Henry, 2007, « La "modernisation" avant la lettre : le patronat français et la rationalisation (1925-1940) », *Sociétés contemporaines*, 68, p. 83-104.

² Cette redistribution constitue alors le reflet des comportements développés pendant l'Occupation. Elle est particulièrement marquée dans la sphère professionnelle : soupçonné sinon coupable de collaboration, le patronat industriel ressort politiquement affaibli et désorganisé de cette période, tandis qu'une organisation comme la CGT retire un bénéfice symbolique considérable des liens qu'elle entretient avec le parti communiste (le « parti des fusillés »). Sur l'analyse des forces politiques et sociales en présence à la Libération, voir B. Valat, 2001, *Histoire de la sécurité sociale (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Paris, Economica, p. 30-37, pages reproduites dans G. Nezosi, 2005, *La gouvernance de la Sécurité sociale*, Paris, La Documentation française, coll. « Problèmes politiques et sociaux », 913, juin, p. 13-16.

³ De telles avancées avaient en effet pour point commun d'avoir été amorcées sous la pression du contexte social et de manière « masquée », à l'image de ces institutions instaurées pour rénover les modalités de la représentation démocratique (Conseil supérieur du travail, Conseil économique) et dont le pouvoir a eu tendance à justifier la création en se réfugiant à chaque fois derrière une rhétorique de l'expertise (P. Ronsanvallon, 1998, *op. cit.*, p. 341 et 354).

⁴ A. Supiot, 2010, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, p. 9. Ce nouvel ordre juridique international sera bâti par étapes successives : signature des accords de Bretton Woods quelques semaines après la Déclaration de Philadelphie, création de l'Organisation des Nations Unies en 1945, adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948.

⁵ S. Paugam, 2009, *op. cit.*, p. 40.

de protection sociale. L'importance des moyens qui lui sont confiés¹, la complexité de son architecture générale et l'étendue de son champ d'intervention font alors de cette institution un dispositif sans commune mesure avec les instruments qui avaient été promus par les précédentes législations sociales. Ce changement d'échelle peut se résumer en trois points essentiels : la volonté première des artisans de la Sécurité sociale de créer un régime universel de protection sociale, l'affirmation d'une conception du social comme vecteur de la croissance économique et l'avènement du modèle politique de la démocratie sociale.

L'élaboration d'un plan de sécurité sociale pour tous financé par la cotisation sociale

L'instauration de la Sécurité sociale a pour effet en 1945 d'élargir la conception de la protection fournie par la collectivité. Aux protections civiles qui garantissent les libertés fondamentales ainsi que la sécurité des biens et des individus est désormais adjoint un ensemble de protections sociales « (couvrant) *l'ensemble de la population du pays contre les facteurs d'insécurité* »². Plusieurs ambitions animent alors les auteurs du plan de Sécurité sociale. À travers la mise en œuvre de ce plan, ils escomptent en premier lieu atteindre les objectifs qui sont mis en avant depuis la fin du XIX^e siècle pour justifier l'instauration d'une protection sociale obligatoire : améliorer l'efficacité de la couverture des risques sociaux et favoriser l'émancipation des individus vis-à-vis de l'écheveau des « protections rapprochées » qui les enserrant (communautés familiales, religieuses et professionnelles). La définition d'un système de protection puisant son fondement dans les notions de solidarité et de prévention apparaît de ce point de vue de nature à combler les lacunes inhérentes à l'assistance sociale – secteur auquel ces protections sont censées se substituer à terme – et au morcellement caractéristique du système des assurances sociales. La volonté d'unifier la prise en charge des risques susceptibles d'entraîner une dégradation de la situation des individus inscrit le nouveau système dans une conception universaliste de la protection sociale qui vise à « (substituer) *à une protection dispersée entre des risques divers et entre des groupes également divers, une véritable Sécurité Sociale pour tous* »³.

¹ Les sommes gérées par les caisses de sécurité sociale représentent 8,1 % du PIB en 1945 contre 0,9 % dans le cas des sommes issues des assurances sociales instaurées par la loi de 1930 (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 303).

² Exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant généralisation de la Sécurité sociale, cité par S. Paugam, 2002, *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, 1^e éd. 1993, p. 31 et S. Paugam, 2009, *op. cit.*, p. 48.

³ P. Laroque, 1993, *Au service de l'homme et du droit. Souvenirs et réflexions*, Paris, Association pour l'étude et l'histoire de la Sécurité sociale, p. 199.

Cette notion d'universalité revêt un caractère essentiel au moment de la création de la Sécurité sociale¹. Elle comporte alors deux implications majeures pour l'insertion de cette institution dans les politiques chargées d'impulser la refondation du pays. La première réside dans la réaffirmation de la notion de droits sociaux que l'émergence de l'idée d'assurance obligatoire avait contribué à renvoyer à l'arrière-plan pendant la première moitié du XX^e siècle². Cette évolution juridique recèle une dimension politique en ce qu'elle promeut une idée nouvelle de la citoyenneté – la citoyenneté sociale – selon laquelle l'accès à la protection sociale fait partie des droits acquis par les individus du fait de leur appartenance à la collectivité. Elle renvoie plus largement aux modifications normatives qui sont opérées à la même époque à l'échelle mondiale en relation avec la reconnaissance de la notion de dignité comme « principe fondateur » de l'ordre juridique international³. La seconde conséquence résultant du caractère universel de la Sécurité sociale tient dans la définition d'un lien fondamental entre l'instauration d'un régime de protection sociale généralisé à l'ensemble de la population et la construction chez celle-ci d'un sentiment d'unité nationale. Illustration supplémentaire de l'ancrage du plan de Sécurité sociale dans l'expérience et le vécu de la guerre, ce lien constitue une dimension centrale du rapport réalisé en Grande-Bretagne par William Beveridge en 1942, rapport qui constituera une source d'inspiration prépondérante au moment de l'instauration du *Welfare* britannique, mais aussi lors de la création du système français. Facteur récurrent de l'émergence de systèmes de protection sociale dans les pays concernés⁴, l'influence du contexte de la guerre explique que « *la notion de solidarité (ait) été fortement mobilisée dans les deux pays (...) pour asseoir et développer la conscience sociale de l'unité nationale* »⁵.

¹ Il est inscrit dans le programme du CNR, qui prévoit « *un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail (...)* » (cité par A. Supiot, 2010, *op. cit.*, p. 31).

² S. Paugam, 2009, *op. cit.*, p. 41.

³ A. Supiot, 2010, *op. cit.*, p. 22-23. Consacrée dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, cette reconnaissance signifie que le principe de dignité représente une dimension non négociable de l'ordre juridique, contrairement aux « principes fondamentaux » qui doivent être composés entre eux (à l'instar de la liberté et de l'égalité). L'affirmation de la notion de dignité a pour conséquence directe de « *lier les impératifs de liberté et de sécurité* » (*ibid.*, p. 23), ce dont témoigne la disposition inscrite dans l'article 22 de cette même Déclaration qui dispose que « *toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale* » (cité par S. Paugam, 2009, *op. cit.*, p. 41).

⁴ Rappelant que l'État-providence s'est principalement construit dans les périodes de crises et de guerres, Pierre Rosanvallon met l'accent pour le cas français sur l'existence d'un « *enracinement des droits sociaux dans une arithmétique de la dette* » (1995, *op. cit.*, p. 51-52).

⁵ S. Paugam, 2009, *op. cit.*, p. 43. Beveridge explicite ce lien dans l'ouvrage qu'il publie en 1944 pour présenter la logique de son plan et susciter l'adhésion du peuple britannique : « *Pourrons-nous atteindre ce but ? Il faudrait savoir jusqu'à quel point la conscience sociale deviendra la force directrice de notre vie nationale. Nous devrions considérer le besoin, la maladie, l'ignorance et l'insalubrité comme les ennemis communs de tous, non comme des ennemis avec lesquels chaque individu serait tenté de conclure une paix séparée, de façon à retrouver personnellement son bien-être tout en laissant ses compagnons dans la misère. Voilà la signification*

En dépit des intentions initiales des architectes du plan de sécurité sociale, le principe d'universalité sera toutefois laissé dans l'implicite dans un contexte marqué par l'effacement rapide de l'idée d'une protection sociale pour tous au profit d'un système centré sur des catégories spécifiques de la population. L'intégration des groupes sociaux qui avaient été exclus du bénéfice des assurances sociales est alors différée pour des raisons d'ordre politique et économique : « *L'on a jugé alors devoir parer au plus pressé qui était de garantir la sécurité des travailleurs salariés, car c'est sur eux que devait reposer l'essentiel de l'effort de reconstruction du pays et de redressement de l'économie* »¹. Cet ajournement n'est cependant pas vécu comme un renoncement à l'ambition originelle, chaque individu étant perçu comme un salarié en puissance dans une société où le plein emploi s'apparente à une donnée structurelle². Si elle fait partie des facteurs qui empêcheront en définitive la mise en place d'un régime unique de Sécurité sociale³, cette décision n'est pas non plus à l'origine du choix qui consiste à baser l'intégralité du financement des prestations sur la cotisation sociale. Ce choix avait en effet été privilégié dès l'origine par Pierre Laroque, afin notamment d'écartier tout risque de subordination de la demande sociale à des considérations financières et d'établir l'indépendance du système vis-à-vis de la Direction du Budget⁴. L'adoption d'un principe de financement exclusif de la Sécurité sociale par la cotisation sociale a cependant pour conséquence mécanique de renforcer la concentration du système au profit des travailleurs. En attachant les droits à la protection sociale au travail et au salaire, ce principe fait en effet de l'intégration professionnelle une condition d'accès à la citoyenneté sociale, dans la mesure où elle assure aux individus la reconnaissance de droits sociaux dérivant de leur travail⁵.

de la conscience sociale : qu'on refuse une paix séparée avec le mal social » (W. H. Beveridge, 1944, *Full Employment in a Free Society*, Londres, George Allen & Unwin Ltd, cité par *ibid.*, p. 42).

¹ P. Laroque, 1993, *op. cit.*, p. 221.

² La Sécurité sociale est en effet conçue comme s'adressant à « *tous les hommes et à toutes les femmes en état de travailler, à tous ceux qui vivent de leur travail et ne peuvent vivre que de leur travail – ce qui, de plus en plus, sera le cas de tout le monde, dans tous les pays* » (P. Laroque, 1946, « Le plan français de Sécurité sociale », *Revue française du travail*, 1, p. 10, cité par B. Palier, 2005, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF, 1^{er} éd. 2002, p. 75).

³ B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 76-77.

⁴ *Ibid.*, p. 82 et P. Laroque, 1993, *op. cit.*, p. 208-209.

⁵ S. Paugam, 2009, *op. cit.*, p. 73.

La sécurité des travailleurs comme condition du développement économique

La création de la Sécurité sociale s'inscrit dans une évolution normative plus vaste qui rompt avec la doctrine libérale dominante au sens où elle vise explicitement à « démarchandiser » le travail et à subordonner l'organisation économique aux principes de dignité et de justice sociale¹. Pour autant, la mise en place de larges systèmes de solidarité placés sous le contrôle des États nationaux ne dénote en aucun cas un projet de destruction du capitalisme compris comme mode d'organisation générique de l'économie. Une telle perspective est totalement absente du processus d'élaboration du nouvel ordre juridique international engagé au lendemain de la guerre. En appelant les États à développer le droit du travail et à renforcer leurs dispositifs de protection sociale, la Déclaration de Philadelphie vise au contraire à « *poser les états juridiques indispensables au fonctionnement des marchés du travail sur le temps long de la succession des générations* »². Dans cette perspective, un lien direct est même établi entre solidarité et développement économique. Comme en écho à l'apprentissage amorcé pendant les années 1930 dans la grande industrie américaine en vue d'incorporer les techniques fordistes dans les systèmes d'organisation du travail³, une telle articulation imprègne les termes mêmes du texte de l'OIT : « *la pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous* »⁴.

Aucune volonté de remise en cause fondamentale du libéralisme économique ne peut *a fortiori* se déduire des réformes sociales qui sont adoptées après-guerre dans la plupart des pays occidentaux. En France, l'instauration d'un régime de sécurité sociale généralisée se présente comme l'expression d'une volonté consistant à concilier efficacité économique et justice sociale. L'élaboration du plan de Sécurité sociale signale ainsi la confiance que placent ses promoteurs dans la capacité du progrès social de tirer l'économie vers le haut. Cette confiance renvoie en l'espèce aux vertus que les élites modernisatrices ont alors tendance à prêter à la cotisation sociale et à la technique de la répartition. Si ces outils financiers s'imposent aussi rapidement comme l'instrument principal de la médiation souhaitée par le pouvoir politique entre l'économique et le social, c'est avant tout parce que la cotisation est conçue comme un investissement. La possibilité d'en moduler les paramètres en fonction des circonstances (fixation du niveau des cotisations ou des prestations) fait de celle-ci un

¹ A. Supiot, 2010, *op. cit.*, p. 23-24.

² *Ibid.*, p. 60.

³ « (...) les grandes entreprises, après la crise de 1929, avaient intégré l'idée que l'amélioration du revenu et de la sécurité économique de leurs salariés était un objectif non seulement légitime, mais lui-même porteur d'efficacité, en termes de productivité et de débouchés » (*ibid.*, p. 133).

⁴ Cité par *ibid.*, p. 23.

mécanisme censé contribuer à l'accroissement de la productivité du travail et au renforcement de la croissance *via* l'amélioration de l'état sanitaire de la population. Ce mode de financement paraît également susceptible d'amortir les effets d'une éventuelle décélération de l'économie de par la fonction de régulation qu'il permet d'exercer sur les revenus et la consommation en période de crise. Après plusieurs décennies de résistances libérales, c'est cette double conception – la sécurité des travailleurs comme facteur de développement économique, la cotisation sociale comme instrument capable de soutenir ou de relancer la croissance selon les nécessités du moment – qui permet de consacrer le principe d'un système de solidarité financé par la cotisation sociale. Fondement des politiques « keynésiennes » mises en œuvre en France et dans la plupart des démocraties occidentales après la guerre, cette conception constitue le principal motif sur lequel s'appuiera le législateur pendant plusieurs décennies pour justifier l'extension continue du champ de la cotisation et l'accélération de la « socialisation du salaire » au bénéfice de l'ensemble de la population¹.

La volonté de poser les bases d'une nouvelle démocratie sociale

L'instauration de la Sécurité sociale couronne les multiples réflexions engagées depuis la fin du XIX^e siècle pour apporter une réponse au problème de l'insécurité ouvrière. En donnant corps aux grands principes de la doctrine solidariste, elle entérine une conception du social qui permet d'inverser les représentations dominantes sur la notion de protection sociale obligatoire – d'un facteur de limitation des libertés individuelles à un vecteur d'unité nationale et de performance économique – et autorise des avancées politiques décisives (création de droits sociaux, élaboration d'un système de financement assis sur la cotisation sociale). L'intérêt de la nouvelle institution réside également dans l'innovation qu'elle opère sur le terrain de la représentation politique en promouvant une forme de gouvernement conforme au modèle de la démocratie sociale. Cette innovation s'incarne alors dans la composition des instances de décision de la Sécurité sociale, institution dont les organes sont dotés d'un conseil d'administration composé aux deux tiers de membres issus des organisations syndicales représentatives des ouvriers (le tiers restant regroupant des représentants patronaux). La mise en œuvre du principe de la « gestion par les intéressés » constitue une dimension fondamentale de ce modèle politique : « *de même que la démocratie politique impliquait que la gestion des affaires publiques (nationales ou locales) soit assurée*

¹ B. Friot, 1998, *op cit.*

par des représentants élus de la population, de même la démocratie sociale impliquait que la gestion des institutions créées au profit des travailleurs soit prise en charge par des représentants de ces derniers »¹.

Le choix qui consiste à renforcer la représentation des travailleurs dans les instances politiques de la Sécurité sociale renferme des significations multiples. Il s'interprète d'abord comme le fruit de la volonté de l'exécutif de parachever la reconnaissance institutionnelle du fait syndical. Le renforcement du syndicalisme fait partie des principes fondamentaux qui sont promus pendant cette période au niveau des institutions politiques internationales². Il figure également en bonne place dans le programme du CNR, qui prévoit « *la reconstitution, dans ses libertés traditionnelles, d'un syndicalisme indépendant, doté de larges pouvoirs dans l'organisation de la vie économique et sociale* »³. La consolidation de la notion de représentativité syndicale joue alors un rôle décisif dans la mise en œuvre de ce projet. Ce processus s'opère en deux temps, *via* la parution de l'ordonnance Parodi du 28 mai 1945 qui énonce les critères de la représentativité syndicale⁴, puis dans le cadre de la loi du 11 février 1950 qui étaye le dispositif des conventions collectives⁵. Les syndicats apparaissent dès lors comme le maillon principal du vaste système de régulation contractuelle qui est instauré après-guerre pour relancer la négociation collective⁶. Le surcroît de légitimité qu'elles retirent de cette refonte des conditions de la représentativité syndicale explique en outre la place

¹ M. Borgetto, 1998, « Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux », *Revue française de finances publiques*, Paris, 64, p. 25. Ce principe puise alors son fondement dans la notion de représentation proprement dite : « (La représentation chargée de concourir à la réalisation de la justice sociale) *emprunte (...) à la représentation parlementaire l'idée éminemment démocratique qu'une règle de droit doit, pour être juste, procéder de la représentation de tous ceux auxquels elle s'adresse* » (A. Supiot, 2010, *op. cit.*, p. 123).

² Le respect des libertés collectives est inscrit dans la Déclaration de Philadelphie, qui souligne que « *la liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès soutenu* » (*ibid.*, p. 23).

³ Cité par J. Le Goff, 2004, *Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, Rennes, PUR, p. 364. Rappelons pour mémoire que le programme du CNR a été élaboré dans la clandestinité alors que les syndicats ouvriers avaient été dissous par le régime de Vichy.

⁴ Les critères retenus sont l'ancienneté, les effectifs, les cotisations, l'indépendance et l'attitude patriotique des organisations sous l'Occupation.

⁵ Le nouveau dispositif repose sur l'adoption d'une conception sociologique de la représentativité syndicale. Définie comme une condition ouvrant accès à participer à la négociation et à la conclusion des conventions collectives, la représentativité définie après-guerre « *suppose que la partie contractante syndicale soit essentiellement, et non pas numériquement représentative du collectif ouvrier, qu'elle l'engage par sa nature, qu'elle n'a pas besoin d'en représenter la majorité pour en traduire les aspirations* » (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 298).

⁶ La loi du 11 février 1950 étend considérablement le champ d'application de la convention collective (liberté syndicale, conditions de recrutement et de licenciement, congés payés, procédures de règlement des conflits, conditions de travail, salaires, etc.). Elle instaure en outre un système de négociation organisé sur plusieurs niveaux (local, branche, interprofessionnel national) et dans lequel les accords collectifs ont vocation à s'emboîter les uns dans les autres *via* le recours à la procédure d'extension des conventions. La mise en place de ce système fait alors écho au souhait des auteurs du programme du CNR qui préconisaient « *le rétablissement et l'amélioration du régime contractuel du travail* » (A. Supiot, 2010, *op. cit.*, p. 30-31).

centrale qu'occupent les organisations ouvrières dans le gouvernement de la Sécurité sociale¹. La volonté de faire des syndicats des organismes « (associés) à l'exercice de l'autorité publique »² et « (intégrés) à l'architecture de l'État social »³ sous-tend plusieurs autres réformes adoptées durant la même période : restauration des délégués du personnel et création des comités d'entreprise dans les entreprises de cinquante salariés et plus⁴, instauration d'une présence syndicale dans les instances de décision et de consultation des entreprises nationalisées, participation des syndicats aux travaux du Commissariat au plan.

À l'instar de ceux des débuts de la Troisième République, les réformateurs sociaux issus de la Libération voient dans le développement de l'association des ouvriers à la gestion des entreprises un moyen de renforcer l'intégration politique de ce groupe spécifique. Associée à la reconnaissance légale de la représentativité syndicale, cette évolution a vocation pour eux à anéantir l'existence chez les travailleurs d'un « complexe d'infériorité tenant tout d'abord à leur exclusion de la vie économique » et doit contribuer « à la création d'un ordre social nouveau dans lequel (ils) aient leurs pleines responsabilités »⁵. En confiant aux syndicats un rôle central dans la gestion des fonds issus des cotisations sociales – responsabilité qui implique notamment de veiller à l'équilibre financier du régime et de savoir moduler la définition des niveaux de cotisations et de prestations au gré des évolutions de la conjoncture –, la création de la Sécurité sociale s'inscrit dans cette logique d'ensemble qui vise à reconnaître aux ouvriers une capacité à prendre directement en charge les questions qui les concernent. Elle répond en cela à une « revendication de pouvoir (qui) exprime la volonté d'un groupe social d'être reconnu à travers ses représentants »⁶.

Dès lors, l'instauration de la démocratie sociale est conçue comme devant accroître les possibilités de régulation de la conflictualité sociale. Cette capacité de régulation est attendue à la Libération de la mise en place d'institutions dont l'effet est de démultiplier les scènes sur lesquelles employeurs et salariés se retrouvent en situation de débattre ensemble d'un certain

¹ La dimension politique de cette délégation tient notamment au fait qu'elle est alors consentie au détriment du mouvement mutualiste qui maîtrisait jusque-là la majorité des caisses d'assurances sociales (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 303).

² J.-D. Reynaud, 1975, *Les syndicats en France*, tome 1, Paris, Seuil, p. 12.

³ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 304.

⁴ Encadrée par l'ordonnance du 22 février 1945 puis la loi du 16 mai 1946, la création du comité d'entreprise implique notamment le transfert de la gestion des œuvres patronales aux représentants des salariés ainsi que l'octroi à ces derniers d'un droit d'avis sur la gestion et la marche de l'entreprise.

⁵ P. Laroque, 1946, *op. cit.*, p. 9 et 13, cité par B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 74 et 96. Le programme du CNR prévoit ainsi « l'instauration d'une véritable démocratie économique et sociale, impliquant le droit d'accès dans le cadre de l'entreprise, aux fonctions de direction et d'administration pour les ouvriers possédant les qualifications nécessaires, et la participation des travailleurs à la direction de l'économie » (J. Le Goff, 2004, *op. cit.*, p. 364).

⁶ J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 19.

nombre de sujets qu'ils partagent. Alors que l'ampleur des besoins engendrés par la Reconstruction incite le pouvoir politique à rechercher les bases d'un consensus social élargi dans l'élaboration d'une vaste alliance productiviste, la création d'instances ayant vocation à produire des positions communes dans le champ du travail apparaît comme un moyen de favoriser la construction d'un tel consensus. Cette volonté d'aménager les conditions de rapports pacifiés dans le monde de l'entreprise ne constitue alors en rien une nouveauté. Elle forme au contraire une constante dans l'histoire des politiques sociales, que celles-ci relèvent des pouvoirs publics ou qu'elles soient élaborées à l'initiative des grandes entreprises (voir *supra*). Un changement fondamental s'opère cependant à la Libération sur ce point. Il renvoie notamment à la batterie de mesures qui seront adoptées pour renforcer la légitimité des organisations syndicales. La rupture provient dans l'immédiat en premier lieu de la création de la Sécurité sociale. La mise en place d'instances gouvernées majoritairement par les représentants ouvriers représente un élément essentiel de la démocratie sociale en ce que celle-ci vise à « civiliser » les rapports de production. Cette mesure complète ainsi la loi de 1884, qui, à l'époque, n'avait pas doté les syndicats d'une capacité d'action importante face au pouvoir patronal, le législateur peinant alors à reconnaître l'existence d'un antagonisme fondamental entre Capital et Travail¹. La consécration de la démocratie sociale s'interprète de ce point de vue comme l'expression d'une volonté de rompre avec la « thèse du malentendu » qui avait prospéré pendant plusieurs décennies sur cette ambivalence : « *Procédant du constat de différences qualitatives entre groupes d'intérêts qui ont des mêmes faits une expérience différente, elle ne postule pas l'égalité de ces groupes, mais la construit, en instituant entre eux un équilibre des forces. Sous l'égide de la démocratie sociale, les droits de représentation, d'action et de négociation collective sont ainsi autant de mécanismes de conversion des rapports de force en rapports de droit* »².

L'objet de la démocratie sociale ne se limite cependant pas à vouloir dépendre l'ouvrier du rapport de subordination qui s'exerce dans l'espace de l'entreprise. Il consiste également à promouvoir un mode alternatif de gouvernement de la société. Le fait de confier aux représentants des travailleurs un certain nombre de prérogatives institutionnelles dans les champs de l'économie et du social trahit une fois de plus dans l'esprit du législateur l'influence exercée par une doctrine solidariste dans laquelle le développement du

¹ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 48. La conscience de cet antagonisme se manifeste à la Libération à travers le sentiment d'hostilité qu'entretient une grande partie des élites politiques issues de la Résistance à l'égard d'une certaine fraction du grand patronat. L'instauration de la démocratie sociale est par exemple mentionnée dans le programme du CNR comme « *impliquant l'éviction des grandes féodalités économiques et financières de la direction de l'économie* » (J. Le Goff, 2004, *op. cit.*, p. 364).

² A. Supiot, 2010, *op. cit.*, p. 124, les termes étant soulignés par l'auteur.

syndicalisme figure autant un facteur d'ordre qu'un moyen de combler le déficit de représentation endémique du modèle politique français. Derrière les réformes élaborées dans les champs de la protection sociale et de la négociation collective, on retrouve ainsi la volonté de faire émerger un régime délibératif entre employeurs et salariés dans lequel l'organisation d'un dialogue et la confrontation des points de vue sont susceptibles d'aboutir à la production d'un bien commun¹. De cette confrontation des intérêts et des expériences, l'on attend une plus grande efficacité de l'action publique. La médiation réalisée dans les organismes chargés de mettre en œuvre la démocratie sociale doit permettre d'adapter les décisions au regard de la diversité et de l'évolution des réalités du travail, ceci conformément à la méthode inductive qui a rapidement été développée dans le champ du droit social².

À travers l'avènement du modèle de la démocratie sociale, il s'agit aussi par conséquent de promouvoir une pratique de la démocratie reposant sur des bases élargies³. La conception qui anime les élites modernisatrices de l'Après-guerre conduit celles-ci à privilégier des modalités d'action qui paraissent en mesure de répondre aux besoins engendrés par les destructions de la guerre tout en préservant la société d'une expansion excessive du pouvoir de l'État. La création d'un « ordre social nouveau » est ainsi conçue comme passant par l'effacement partiel de ce dernier dans la définition et la mise en œuvre des politiques. La réforme instaurant la Sécurité sociale dispose en particulier que l'intervention de la puissance publique doit se limiter à un rôle « d'orientation et de contrôle » incombant à la tutelle – c'est-à-dire en cette matière au ministère des Affaires sociales et au ministère des Finances⁴. Ce choix d'organisation trahit l'influence exercée par les idées corporatistes sur l'élaboration d'une réforme marquée par la volonté de protéger l'institution contre les risques de dérive bureaucratique. Une ambition similaire réside au fondement de la décision consistant à renforcer les modalités de la représentativité syndicale. En transformant les syndicats en « *institutions semi-publiques de représentation* »⁵, le législateur a voulu apporter sa pierre à la « *construction progressive d'une démocratie d'équilibre* »⁶ qui a accompagné la montée en

¹ Cette ambition est formulée au même moment dans les instances chargées d'élaborer le nouvel ordre juridique international. La Déclaration de Philadelphie précise ainsi que « *la lutte contre le besoin doit être menée (...) au sein de chaque nation et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs (...) participent à de libres discussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun* » (*ibid.*, p. 23).

² Plus proche des traditions de *Common law* qui sous-tendent le droit anglo-saxon que de l'approche codificatrice issue du droit romano-germanique, cette méthode invite à appréhender le droit social comme « *un lieu de découverte autant que d'application de la règle* » (*ibid.*, p. 123, les termes étant soulignés par l'auteur).

³ Le programme du CNR préconise « *l'établissement de la démocratie la plus large* » (*ibid.*, p. 30).

⁴ B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 91-92.

⁵ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 301.

⁶ P. Rosanvallon, 1998, *op. cit.*, p. 330.

puissance des syndicats. Il s'est efforcé en cela de répondre à l'exigence de démocratisation émise par les Républicains sociaux de la fin du XIX^e siècle dans le but de résoudre les tensions inhérentes aux rapports de représentation politique (État-individu, gouvernants-gouvernés, etc.). Dans la continuité de l'approche pluraliste défendue par ces mêmes élites républicaines, les réformes sociales élaborées à la Libération renvoient sous cet angle à « l'idée que la "démocratie sociale" pourrait parachever la démocratie politique »¹.

2.3.2 Le paritarisme saisi comme institution et lieu d'un échange politique

Alors qu'il représentait avant tout un artifice destiné à dissimuler la réalité de la domination patronale et à conserver aux employeurs la maîtrise des fonds versés au titre des assurances sociales, le paritarisme est élevé à la Libération au rang de forme de gouvernement capable de suppléer l'État dans la mise en œuvre de l'intérêt général. Cette mutation invite à s'interroger sur ce qui distingue concrètement les agencements d'intérêts promus dans le cadre de la démocratie sociale de ceux qui relèvent du « procédé paritaire ». La différence la plus immédiatement visible est arithmétique : les représentants des salariés sont majoritaires en nombre dans les instances politiques des caisses de la Sécurité sociale. Mais l'important n'est dans doute pas là. L'ennoblissement du paritarisme semble provenir avant tout de la légitimité dont ont pu se prévaloir les syndicats à partir du moment où ils ont bénéficié d'une présomption irréfragable de représentativité. Cette mesure a en effet sensiblement modifié le rapport de force avec les employeurs et, ce faisant, le sens de la parité instaurée avec la démocratie sociale. De « mixité », celle-ci est dorénavant synonyme « d'égalité »² : « La notion de paritarisme (...) désigne le fait que les organisations présentes autour de la table, en vertu de l'attribution par l'État d'une même qualité représentative, ont accédé à une même dignité. À ce titre, elles sont à parité, ce quelle que soit la composition numérique de l'assemblée »³.

Si le renforcement de l'acteur syndical a contribué à modifier la vision de la société et à expliciter la conflictualité qui réside en son sein en publicisant l'opposition entre le Capital et le Travail, la volonté de conciliation qui animait le courant solidariste n'est pas étrangère au souhait des élites modernisatrices de la Libération de faire du paritarisme « un moyen

¹ H. Hatzfeld, 2005, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, ADELS/PUR, p. 191.

² Sur cette distinction, voir L. Duclos, 2006, *op. cit.*, chap. 1.

³ L. Duclos, 1998, « Le paritarisme au quotidien. La médiation du conseil d'administration dans la production du service public », *Recherches et prévisions*, 54, p. 83.

privilegié de déléguer à des intérêts particuliers la gestion d'un service établi dans l'intérêt général »¹. Il reste pour nous à retrouver l'intelligence de cet agencement institutionnel : par l'effet de quel mécanisme les représentants d'intérêts antagonistes sont-ils aptes à s'entendre et à prendre ensemble des décisions pertinentes sur les questions qui les concernent, ceci au point que l'État décide de leur confier un pouvoir normatif ? La clef de cette énigme se trouve dans le dispositif mis en place à la Libération, dispositif conçu en référence à des modèles théoriques qui permettent alors de régler plusieurs difficultés essentielles : conditions de la coopération syndicats-patronat, conditions auxquelles des prérogatives publiques peuvent être déléguées à des intérêts catégoriels. L'examen de ces modèles doit nous permettre de comprendre plus précisément les motivations qui poussent l'État à mettre en place un système de protection sociale paritaire à la Libération, c'est-à-dire à créer les conditions d'une intégration politique des ouvriers en confiant la gestion de ce système à des gouvernements d'intérêts privés regroupant les représentants de ces derniers.

Cet investissement théorique a également vocation à mettre en évidence les effets de ce choix de gouvernement sur les modalités de production de l'action publique, effets mesurables notamment en termes d'entailles infligées à la culture jacobine issue de la Révolution française. Deux modèles sont abordés successivement dans les pages qui suivent. La théorie de l'institution définit les conditions dans lesquelles des intérêts privés sont à même d'œuvrer ensemble à la production d'un bien commun, et par extension de se voir confier la responsabilité de réaliser l'intérêt général. L'approche néo-corporatiste – et plus spécifiquement la notion « d'échange politique » – permet de cerner la nature des transactions qui sont opérées par l'acteur politique et l'acteur syndical dans le cadre du paritarisme.

Le paritarisme, une des formes institutionnelles de la démocratie sociale

Si le paritarisme s'est généralisé en pratique dans les différents secteurs de la protection sociale, le sens et la portée exacts de cette notion font débat dans le champ de la recherche

¹ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 72. La définition synthétique que l'auteur donne du paritarisme s'organise autour de ces différentes dimensions : « (...) relèvent du paritarisme les organes qui présentent les caractéristiques suivantes : ils sont impliqués de façon permanente dans la marche d'institutions auxquelles des missions élevées au rang de l'intérêt général ont été confiées. L'État restant, dans la conception française, le garant sinon le seul porteur de l'intérêt général, ces organes ne sont constitués que par délégation d'un pouvoir d'État ; la composition de ces organes met en situation de correspondance formelle des organisations bénéficiant d'un statut public et répondant notamment à une exigence légale de représentativité ; cette composition met en scène un principe d'interdépendance des intérêts, théorisés par les parties prenantes, de fait autour du rapport capital/travail » (L. Duclos, O. Mériaux, 1998, « Le paritarisme, un fragment néo-corporatiste », P. Auvergnon, P. Martin, P. Rozenblatt, M. Tallard, *op. cit.*, p. 221-222).

portant sur les relations professionnelles. Il ne nous apparaît pas inutile dans un premier temps de revenir sur les termes de ce débat conceptuel pour préciser la signification que nous donnons ici à l'avènement de cette forme institutionnelle. À l'origine de cette controverse engagée sur la scène scientifique, on trouve le caractère éclaté du paysage du paritarisme, héritage de l'histoire de la protection sociale et des relations professionnelles en France : « *chaque institution naît dans des conditions spécifiques, qui portent la marque des rapports de force à un moment historique donné entre État, organisations syndicales et patronat* »¹. L'hétérogénéité des formes adoptées par le paritarisme se signale progressivement à travers une série d'oppositions significatives : parité parfaite vs. mixité non-paritaire, bipartisme patronat-syndicats vs. tripartisme associant les représentants de l'État, représentation électorale vs représentation désignée².

Deux approches distinctes du paritarisme se sont développées sur cette base au cours des deux dernières décennies³. La première stipule que la parité suppose un équilibre arithmétique entre les intérêts des salariés et ceux des employeurs et qu'à ce titre, seuls les organismes dans lesquels les intérêts sont représentés à équivalence en poids et en nombre peuvent être qualifiés de paritaires. Une telle approche amène les auteurs qui s'en font l'écho à distinguer plusieurs idéaux-types dans les modes de gouvernement des régimes sociaux : le paritarisme « chimiquement pur » des retraites complémentaires et de l'UNEDIC (dans lesquels la décision relèverait de la seule négociation entre représentants des employeurs et représentants des salariés), la « gestion par les intéressés » (à majorité ouvrière) initiale de la Sécurité sociale, le « tripartisme » des régimes caractérisés par une participation explicite de l'État à l'élaboration des normes relatives à la gestion et à l'emploi des fonds. Cette conception arithmétique conduit généralement à mettre l'accent sur la dimension instrumentale que le paritarisme revêt pour une frange du patronat désireuse de s'assurer la maîtrise des fonds versés par les entreprises ainsi que des organes chargés de gérer ces fonds. Afin de pointer cette tendance historique du patronat à vouloir limiter les possibilités d'interventions respectives de l'État et du syndicalisme dans le champ de la protection

¹ C. Daniel, U. Rehfeldt, C. Vincent, 2000, *op. cit.*, p. 123. Pour une histoire de la construction du système français de protection sociale après la guerre, voir notamment B. Friot, 1998, *op. cit.* et B. Palier, 2005, *op. cit.*

² A. Supiot, 1987, *op. cit.*, p. 181-182.

³ Cette distinction est tirée de la typologie exposée par L. apRoberts, C. Daniel, U. Rehfeldt, E. Reynaud, C. Vincent, 1997a, « Le paritarisme : de l'analyse historique aux enjeux actuels »; *La Revue de l'IREES*, 24, printemps-été, p. 6-7.

sociale, ces auteurs prendront l'habitude dans leurs travaux de mettre en balance paritarisme et « démocratie sociale »¹.

D'autres auteurs ont développé une approche qui s'écarte sensiblement de cette perspective typologique. Les grandes lignes de cette approche dans laquelle nous nous inscrivons pleinement ont été évoquées plus haut (voir *supra*). Considérant que le mandat confié par l'État dans le cadre de la protection sociale permet aux représentants des salariés d'accéder à une « égale dignité »², ces auteurs mettent moins l'accent sur le poids relatif des intérêts représentés dans les instances paritaires que sur la qualité de ces derniers. Plutôt qu'une représentation équilibrée sur le plan arithmétique, le paritarisme « traduit (pour eux) l'un des objectifs majeurs du droit français : instaurer les conditions d'une égalité concrète entre employeurs et salariés, malgré l'inégalité inscrite dans le contrat de travail »³. Formalisée à la fin des années 1990 par Laurent Duclos et Olivier Mériaux⁴, cette approche repose sur le constat d'une filiation entre le corporatisme de l'Entre-deux-guerres et les institutions paritaires mises en place après-guerre dans le champ de la protection sociale – ceci quel que soit le mode d'agencement prévalant en leur sein entre pouvoirs publics et intérêts privés. Si le modèle de la « gestion par les intéressés » confère un poids supérieur aux organisations ouvrières dans les organes de la Sécurité sociale, il provient indéniablement selon cette perspective de la même source réformatrice soucieuse « de lier ensemble de manière institutionnelle des intérêts (...) antagonistes mais interdépendants et de les forcer à coopérer sur quelques grandes lignes »⁵.

¹ Voir par exemple A. Catrice-Lorey, 1997, « La sécurité sociale en France, institution anti-paritaire ? Un regard historique de long terme », *La Revue de l'IREES*, 24, printemps-été, p. 81-105 ; B. Friot, 1997, « Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 : le paritarisme contre la démocratie sociale », *La Revue de l'IREES*, 24, printemps-été, p. 105-122 ; D. Damamme, B. Jobert, 2000, « Les paritarismes contre la démocratie sociale », *Pouvoirs*, 94, septembre, p. 87-102 ; B. Gibaud, 2001, « Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historiques sur une liaison hasardeuse », *Mouvements*, 14, mars-avril, p. 38-45.

² L. Duclos, O. Mériaux, 1998, *op. cit.*, p. 221.

³ L. Duclos, O. Mériaux, 1997, « Pour une économie du paritarisme », *La revue de l'IREES*, 24, printemps-été, p. 46. Cette conception de la parité était déjà mise en évidence par Yves Pergeaux à la fin des années 1960. S'appuyant sur la définition du Larousse selon laquelle la gestion paritaire désigne une « assemblée formée en nombre égal de représentants de deux parties en présence », l'auteur nuance : « il n'y a pas deux parties et seulement deux en présence. Et l'égalité doit s'entendre ici comme un équilibre du rapport des forces des parties en présence. (...) La gestion paritaire pourrait donc être une solution de compromis entre deux parties de forces égales mais d'intérêts opposés sur un but cependant commun » (1967, « Réflexions sur la gestion paritaire », *Revue économique*, 2, mars, p. 317-318).

⁴ Pour un aperçu de la contribution de ces auteurs à l'élaboration d'une théorie du paritarisme, voir en particulier L. Duclos, O. Mériaux, 1997, *op. cit.* ; O. Mériaux, 1999, *op. cit.* ; L. Duclos, 2006, *op. cit.*

⁵ B. Marin, 1985, « Austria, the paradigm case of liberal corporatism », W. Grant (ed), *The political economy of corporatism*, Londres, Macmillan, p. 113, cité par L. Duclos, O. Mériaux, 1997, *op. cit.*, p. 46. Une conception similaire est énoncée par Alain Supiot : « Au-delà des avatars qu'a pu connaître la composition des conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, l'idée d'une administration commune, par des représentants des employeurs et des salariés, est au principe de leur organisation » (1987, *op. cit.*, p. 180).

Cette conception plus englobante du paritarisme tend à orienter le regard de l'analyste sur la fonction de gouvernabilité du social qui réside dans le recours à cette forme institutionnelle. Abordant le paritarisme sous l'angle des ressources qu'il représente pour l'État, elle permet notamment d'éclairer les raisons expliquant qu'il se soit « *ponctuellement imposé comme cadre d'une dévolution à des intérêts privés de la mise en œuvre de l'intérêt général* »¹. Le paritarisme figure dans cette perspective le cadre générique de processus d'échanges réunissant trois grandes catégories d'acteurs : « *Les dispositifs paritaires peuvent se définir comme des formes institutionnelles spécifiques de relations entre les organisations représentatives des employeurs et des salariés, et entre celles-ci et l'État* »². Sa reconnaissance institutionnelle y apparaît indissociable de l'émergence de l'État social qui s'amorce à partir de la fin du XIX^e siècle et trouve sa traduction politique après la Seconde Guerre mondiale³. Elle marque ainsi une étape décisive dans un processus dominé par la quête de relais capables d'exercer une forme d'autorité dans la société : « *le paritarisme constitue, au même titre que la négociation collective, une sphère autonome de régulation sociale, qui se distingue à la fois d'une régulation purement étatique et d'une régulation par le marché* »⁴. Ce faisant, le paritarisme se distingue fondamentalement du procédé mobilisé par une frange du patronat industriel pendant l'Entre-deux-guerres en ce qu'il devient à la Libération la forme institutionnelle qui permet de décliner le modèle politique de la démocratie sociale sur les scènes de l'action publique et des relations professionnelles.

Une capacité présumée de produire un bien commun

Ainsi que l'ont montré Laurent Duclos et Olivier Mériaux dans leurs travaux, le paritarisme recèle un mécanisme intégrateur qui opère en référence à la théorie de l'institution de Maurice Hauriou. À la lumière de ce modèle conceptuel, la vertu de la forme paritaire se situe dans sa capacité présumée d'articuler deux niveaux de médiation distincts. Les assemblées paritaires mettent en contact des institutions – les organisations syndicales et patronales – dont la légitimité et l'autorité reposent d'abord sur leur propension à représenter leur objet déclaré, à savoir respectivement les intérêts des salariés et ceux des employeurs. En les regroupant au sein d'une même institution, le paritarisme attend cependant aussi de ces organisations

¹ L. Duclos, O. Mériaux, 1998, *op. cit.*, p. 224.

² C. Daniel, U. Rehfeldt, C. Vincent, 2000, *op. cit.*, p. 119.

³ L'existence d'une corrélation historique entre la définition du principe de l'obligation et l'apparition de dispositifs de gestion paritaires est soulignée par G. Pollet, D. Renard, 1995, *op. cit.*, p. 551 (les auteurs préférant parler de « tripartisme » pour leur part).

⁴ C. Daniel, U. Rehfeldt, C. Vincent, 2000, *op. cit.*, p. 119.

qu'elles soient aptes à placer leur action au service d'une idée supérieure : « *Constituée en organe de gouvernement, l'assemblée paritaire solidarise les parties, au sein d'une institution, à la réalisation d'une œuvre* »¹. La légitimité des « partenaires sociaux » réside dès lors également dans leur capacité à arrêter des décisions communes.

L'intervention des organisations concernées doit par conséquent répondre simultanément à des exigences divergentes. Comment ces organisations procèdent-elles concrètement pour composer ces deux registres de légitimité ? En pratique, la configuration de l'institution requiert de la part des représentants des employeurs et des salariés qu'ils parviennent à « *dépasser, tout en les représentant, les antagonismes* »². En d'autres termes, elle suppose des acteurs économiques et sociaux qu'ils soient en mesure d'interpréter « l'idée directrice » (« *débarrasser les travailleurs de la hantise du lendemain* »³ dans le cas de la Sécurité sociale) à la lumière des intérêts collectifs dont ils sont porteurs : elle permet l'importation d'une « *conception de la société au travail* » dans les processus de prises de décision⁴. L'appartenance à un même contexte institutionnel place de surcroît les acteurs du paritarisme en position d'œuvrer collectivement au surpassement des oppositions qui les caractérisent : elle « *les met (...) en concurrence pour savoir qui représentera, au mieux, la finalité institutionnelle* »⁵. C'est précisément dans la vivacité de cette concurrence que les décisions prises par les assemblées paritaires puisent leur valeur, la convergence des efforts de chacun vers un même but renfermant un mécanisme instituant dans la durée : « *Le fait que chacun développe dans l'institution une même prétention à incarner l'intérêt général élève alors la dignité de l'instance. Dès lors qu'il en incorpore l'idée directrice, le gouvernement de l'institution devient légitime à suppléer l'État* »⁶.

La question de la légitimité des assemblées paritaires se pose à plus forte raison lorsque l'institution se voit déléguer des prérogatives publiques. Cette délégation témoigne de

¹ L. Duclos, O. Mériaux, 1997, *op. cit.*, p. 48.

² Propos tenus par Laurent Willemez sur l'antenne de France Culture dans le cadre de l'émission « Le bien commun » du 25 mars 2009 consacrée à la justice du travail (<http://www.franceculture.fr/emission-la-justice-du-travail-2009-03-25.html>). Consulté le 16 mars 2013). Sur la place occupée par le paritarisme dans la justice prud'homale, voir les contributions publiées par l'auteur ainsi que par Hélène Michel dans H. Michel, L. Willemez (dir.), 2007, *La justice au risque des profanes*, Paris, PUF et H. Michel, L. Willemez (dir.), 2008, *Les prud'hommes : actualité d'une justice bicentenaire*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant.

³ P. Laroque, 1993, *op. cit.*, p. 197.

⁴ Ce mécanisme est décrit par Hélène Michel dans le cas de l'institution prud'homale : « *Si les conseillers prud'hommes exercent une activité de juge avec toutes les compétences juridiques nécessaires, ils visent avant tout à intervenir sur le monde social grâce au droit (du travail) en promouvant une conception de la société du travail. Cette dimension n'est visible que dans les moments où l'institution prud'homale tend à fonctionner selon des règles propres, faites d'importations de pratiques issues du monde du travail et, plus généralement, de l'engagement social des conseillers* » (2007, « Les carrières prud'homales au prisme de la justice. Distance au rôle judiciaire et redéfinition des pratiques sociales », H. Michel, L. Willemez (dir.), *op. cit.*, p. 190).

⁵ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 27.

⁶ L. Duclos, O. Mériaux, 1997, *op. cit.*, p. 49.

la confiance que place l'État dans la capacité des organisations gestionnaires de coopérer à la réalisation de l'« œuvre commune ». La confiance accordée par le politique revêt alors un caractère essentiel dans la mesure où elle achève d'anoblir le procédé paritaire et de faire accéder le paritarisme au rang d'institution à même d'inscrire son action dans l'intérêt général. Mais elle crée également des obligations pour les organisations professionnelles. Loin de constituer un blanc-seing, le mandat confié à celles-ci est suspendu à leur capacité de maintenir sur le long terme la pertinence des décisions qu'elles produisent dans les instances paritaires. La valeur de leur action renvoie en l'espèce à l'interprétation que ces organisations sont en mesure de livrer au sujet d'idées qui ont « *toujours une part d'indétermination : il leur faut être réactualisées en permanence. Il faut les faire parler et les faire raisonner sur des objets toujours nouveaux* »¹. Cette obligation comporte une implication directe pour les acteurs économiques et sociaux. Leur participation à l'élaboration de l'action publique exige de leur part qu'ils puissent réajuster en continu les modalités d'emploi des fonds dont ils sont les gestionnaires au regard des modifications qui sont susceptibles d'advenir au niveau de l'environnement économique et de l'expression des besoins sociaux.

Le rôle confié aux représentants des intéressés s'inscrit à cet égard dans la continuité de celui que les réformateurs sociaux ambitionnaient déjà de faire jouer aux syndicats à la fin du XIX^e siècle. La définition d'une tutelle administrative légère confère aux deux pôles du travail – et plus singulièrement aux représentants des salariés – une latitude qui exprime la confiance, mais aussi les attentes élevées que les auteurs du plan de Sécurité sociale projettent sur eux. En conférant aux représentants d'intérêts professionnels une autonomie relative dans la gestion des caisses locales, ce choix est censé leur permettre de mettre en œuvre un projet éducatif visant à développer la coopération entre employeurs et salariés². À travers la gestion des fonds issus des cotisations sociales, il s'agit de créer les conditions d'une socialisation propice à la construction d'un vaste consensus social. Le paritarisme apparaît ainsi comme un moyen de « *promouvoir l'apprentissage par l'employeur et les salariés de leurs droits et devoirs respectifs, d'inciter à la prise en considération des contraintes qui pèsent sur*

¹ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 133.

² Par « représentants d'intérêts professionnels », nous désignons les organisations professionnelles ainsi que leurs membres – ou « acteurs paritaires » – désignés pour siéger dans les instances politiques des CIL ou dans les organes de représentation du 1 % logement au niveau national. D'autres expressions sont mobilisées dans cette recherche pour qualifier ces représentants, à l'instar des notions de « professions », d'« interprofession » et d'« acteurs socioprofessionnels ». La notion de « partenaires sociaux » est parfois employée dans ce sens, même si dans la plupart des cas nous l'utilisons pour désigner plus spécifiquement les acteurs confédéraux des organisations syndicales et patronales.

l'autre »¹. Ce faisant, il est également censé contribuer à la réduction de la conflictualité qui s'exprime au sein de la société, le pouvoir politique attendant des représentants des salariés qu'ils sachent sensibiliser les intéressés à l'action qu'ils mènent en leur nom et développer « *chez les bénéficiaires le sentiment de leur appartenance à l'institution* »². Investis de cette double mission de gestion et d'éducation, les membres des organisations professionnelles qui siègent au conseil d'administration apparaissent comme la figure centrale des caisses de Sécurité sociale³. La réussite de leur intervention repose dès lors en partie sur la mise en application d'une logique de subsidiarité qui stipule que les décisions doivent être prises au plus près des intéressés⁴. Elle justifie la mise en place d'un réseau constitué « (d'organismes) *proches des hommes, de dimension limitée pour que chacun les connaisse et s'en sente effectivement responsable* »⁵.

Une intégration politique censée dériver de l'ouverture de systèmes de concessions réciproques

La confiance que placent les artisans de la Sécurité sociale dans la capacité des représentants des employeurs et des salariés de suppléer l'État dans la production de l'intérêt général semble devoir se comprendre en référence à la théorie de l'institution et aux mécanismes intégrateurs mis en évidence par celle-ci. Tout indique cependant que les choix opérés par les pouvoirs publics à la Libération ne renvoient pas uniquement à l'approche institutionnelle. Le projet qui consiste à créer un maillage territorial dense de caisses de Sécurité sociale par exemple apparaît également caractéristique du rôle que le paritarisme tend à endosser dans les

¹ A. Supiot, 1987, *op. cit.*, p. 190, l'auteur imputant ce raisonnement aux réformateurs sociaux de l'Après-guerre en référence aux cas des comités d'entreprise et des conseils de prud'hommes.

² A. Catrice-Lorey, 1995, « La Sécurité sociale et la démocratie sociale : impasse ou refondation ? », *Prévenir*, 29, p. 61-79. L'auteur souligne ce point: « *Pour les promoteurs de la gestion par les intéressés, le pouvoir remis aux organisations syndicales s'enracine dans la mission de médiation qui leur est confiée auprès des assurés* » (*ibid.*, p. 64). Les dimensions intégrative et éducative du paritarisme sont tout aussi explicites dans les propos de Pierre Laroque lorsqu'il estime que l'intervention des administrateurs des caisses de Sécurité sociale doit « *donner aux assurés ou allocataires le sens vivant de leur responsabilité à l'égard des organismes créés pour gérer leurs intérêts* » (P. Laroque, 1993, *op. cit.*, p. 215).

³ « *Les administrateurs ont (...) un rôle essentiel à jouer dans l'adaptation des principes directeurs posés par les lois et les règlements aux cas individuels. Ces administrateurs ont également une grande liberté dans l'organisation des services des caisses, par exemple dans le choix entre centralisation et décentralisation, sur les services appelés à assurer la distribution des prestations et le recouvrement des cotisations, donc à faire la liaison entre les caisses, d'une part, les bénéficiaires et les cotisants d'autre part. Ce devrait être aussi à eux de faire l'éducation des bénéficiaires comme des assujettis, de donner à chacun la conscience de ses responsabilités à l'égard de l'institution, le sens de la solidarité sur laquelle est fondée l'institution* » (*ibid.*, p. 224).

⁴ Cette proximité est au fondement de la composante démocratique du gouvernement paritaire qui repose sur la présence au sein des assemblées paritaires d'une capacité à tisser des liens avec le milieu social intéressé (L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 155).

⁵ P. Laroque, 1993, *op. cit.*, p. 199.

processus d'échanges dits « néo-corporatistes »¹. Le néo-corporatisme est une notion qui désigne les diverses formes institutionnelles amorcées de manière plus ou moins franche après-guerre dans plusieurs pays occidentaux généralisées par la suite dans de multiples secteurs de l'action publique en réponse au besoin de gouvernabilité ressenti par le pouvoir politique. Cette évolution conduit à mettre l'accent sur les motivations qui – en France comme ailleurs – incitent l'exécutif à mobiliser cette forme de gouvernement pendant cette période². Face à l'incertitude qui pèse sur l'efficacité et la légitimité des politiques publiques, l'État se trouve en situation de devoir instaurer des formes institutionnelles aptes à renouveler le contrôle qu'il s'efforce d'exercer sur la société pour réduire l'imprévisibilité de celle-ci³. Ce faisant, il prend l'habitude de déléguer certaines prérogatives publiques à des intérêts catégoriels, percevant dans ce transfert partiel de responsabilité des vertus à même de compenser les limites de ses propres instruments d'action (réglementation, incitations, etc.). L'existence d'un modèle de gouvernement néo-corporatiste se déduit en l'espèce de « l'émergence d'associations regroupant, sous les auspices ou avec l'aval de l'État, des représentants de groupes d'intérêts antagonistes, et assurant la conciliation de ces intérêts grâce au pouvoir normatif qui leur est reconnu⁴ ».

Les organisations professionnelles sont directement concernées par l'affirmation de ce modèle explicatif des interactions entre l'État et la société⁵. Issue du courant corporatiste qui visait pendant l'Entre-deux-guerres à promouvoir un « projet explicite d'organisation des relations professionnelles »⁶, la notion de néo-corporatisme a été mobilisée dans le champ des sciences politiques « pour rendre compte de certains types d'organisation politico-institutionnelle fondée sur la relation tripartite entre l'État, les syndicats et le patronat dans la régulation sociale et la production de politiques publiques »⁷. La manière dont ces

¹ L'approche néo-corporatiste a été développée à partir des années 1970 par des auteurs comme Alessandro Pizzorno ou Philip C. Schmitter pour saisir le processus d'institutionnalisation dont divers groupes d'intérêts faisaient alors l'objet dans plusieurs pays (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 143). Voir notamment A. Pizzorno, 1978, « Political exchange and collective identity in industrial conflict », C. Crouch, A. Pizzorno (eds), *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*, Vol 2, Londres, Mc Millan, p. 277-298 et P. C. Schmitter, 1974, « Still the century of corporatism ? », *Review of Publics*, 36, 1, p. 1-32.

² Pour une application de l'approche néo-corporatiste au cas français, voir B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, chap. 7.

³ Cette propriété explique que les principales avancées du paritarisme aient été décidées historiquement dans des périodes propices à une instabilité politique (guerre et immédiat après-guerre, troubles sociaux) : « Technologie politique qui consacre l'avènement du salariat, le paritarisme apparaît au moment où la civilisation du conflit capital/travail semble essentielle à garantir la stabilité du corps politique » (L. Duclos, 1998, *op. cit.*, p. 78).

⁴ A. Supiot, 1987, *op. cit.*, p. 175.

⁵ On prendra l'habitude de parler de « médiation paritaire » pour évoquer cette fonction des organisations professionnelles regroupées dans les assemblées paritaires.

⁶ *Ibid.*, p. 176.

⁷ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 37. Un rapport de filiation semble pouvoir être établi sur cette base entre syndicalisme et néo-corporatisme. Il se manifeste au regard de la dimension corporative qui a historiquement

interactions fonctionnent permet de dégager plusieurs traits spécifiques. L'analyse néo-corporatiste se nourrit d'abord d'une approche étatiste qui tend à attribuer au pouvoir politique un rôle central « *dans la reconnaissance, voire la "production" des représentants des intérêts sociaux, et en définitive, dans la production même des politiques publiques* »¹. Selon cette perspective, le néo-corporatisme désigne une forme d'agencement étatique au sens où l'État détient le pouvoir de sélectionner des interlocuteurs « pertinents » dans la société et de provoquer la promotion (ou la marginalisation selon les cas) des groupes d'intérêts concernés par un secteur donné de l'action publique².

Un autre trait caractéristique de l'approche néo-corporatiste tient au fait qu'elle combine cette conception classique du rôle de l'État avec une analyse pluraliste attentive aux possibilités dont disposent les intérêts sociaux de peser sur l'élaboration des politiques publiques. Le raisonnement qui prévaut sur ce point est le suivant. En faisant le choix de reconnaître à certains représentants d'intérêts catégoriels le statut d'interlocuteurs légitimes, l'État modifie sensiblement la nature de l'autorité qu'il exerce au sein de la société : « *Les politiques publiques ne se comprennent plus alors en termes de commandement mais en termes d'échanges ; les acteurs sociaux concernés promus au rang de partenaires sociaux seront largement associés à la définition et même à la mise en œuvre des politiques les concernant* »³. Les dynamiques d'échanges néo-corporatistes qui se mettent progressivement en place après-guerre entre l'État, les syndicats et le patronat ont ainsi pour effet de transformer les modalités de production de l'action publique et la répartition des ressources légitimes mobilisables par rapport aux formes institutionnelles qui déclinent habituellement le « modèle politique français ». D'un système dans lequel la décision politique constitue le monopole de l'appareil politico-administratif, l'on semble de plus en plus s'acheminer vers un système dans lequel l'intervention publique doit s'interpréter « *comme le produit d'une relation institutionnalisée entre un nombre limité d'acteurs publics et privés* »⁴.

imprégné la culture et les structures du syndicalisme ouvrier. Il peut se lire également à la lumière des travaux menés par la sociologie à la fin du XIX^e siècle pour réhabiliter les corps intermédiaires. Ainsi, chez Durkheim, les corporations désignent des « groupement professionnels » dotés d'une structure paritaire, à savoir composés de « *groupes d'employeurs et de salariés distincts et indépendants* » (A. Supiot, 1987, *op. cit.*, p. 180).

¹ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 37.

² P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 57.

³ B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, p. 166.

⁴ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 37. Cette dimension est mise en évidence par Alain Supiot lorsqu'il précise que, dans l'approche néo-corporatiste, « *la définition de l'intérêt général n'est plus l'apanage de l'État, mais devient le produit de rapports de force entre intérêts particuliers* » (A. Supiot, 1994, *op. cit.*, préface p. XIX).

Le modèle néo-corporatiste de relations État-société se distingue toutefois fondamentalement autant du pluralisme que de l'étatisme¹. Si des acteurs collectifs sont associés à la production de l'action publique, témoignant ainsi de la volonté du pouvoir central de faire émerger une sphère autonome de régulation sociale, ils présentent des caractéristiques telles dans leurs relations avec le politique et dans les rapports qu'ils entretiennent entre eux que les systèmes néo-corporatistes apparaissent simultanément peu ouverts et étroitement contrôlés par l'État dans l'ensemble². Dans ces systèmes, les représentants d'intérêts sociaux présentent un degré d'intégration élevé à l'État, ce qui représente la différence la plus marquante avec l'approche pluraliste³. Cette intégration repose en l'espèce sur un processus d'institutionnalisation des échanges de ressources qui s'opèrent entre les parties. La notion d'« échange politique » s'impose dans cette perspective pour analyser les relations engagées après-guerre par les pouvoirs publics et les organisations professionnelles – et plus particulièrement les syndicats ouvriers. Mobilisée par le sociologue italien Alessandro Pizzorno dans des travaux abordant « *les systèmes de relations industrielles comme des ‘marchés politiques’, sur lesquels et les syndicats engagent des transactions sur différentes formes de pouvoir* », l'approche en termes d'échange politique « *se propose d'interpréter les attitudes coopératives des acteurs collectifs en termes de stratégies délibérées d'échanges de concessions réciproques* »⁴.

¹ Voir sur ce point le tableau comparatif établi par P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 62-63 à partir de E. Grossman, S. Saurugger, 2006, *Les Groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin. L'ambivalence caractéristique d'un courant néo-corporatiste occupé à définir un espace intermédiaire entre approche pluraliste et approche marxiste de la domination se manifeste à travers la conception des politiques publiques que tend à diffuser ce courant, conception qui met notamment l'accent sur l'existence de « *systèmes politiques compétitifs* » et sur la présence dans la société de « *phénomènes de domination (...) analysables à partir de la construction des différences de ressources que sont susceptibles de mobiliser ceux qui interagissent* » (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 142).

² Les différences entre pluralisme et néo-corporatisme sont déclinées par Philip C. Schmitter. À la différence du pluralisme qui désigne un système de représentation des intérêts relativement libéral dans ses modalités d'organisation et dépourvu de tout lien spécifique avec l'État, le « *corporatisme peut être défini comme un système de représentation des intérêts dans lequel les éléments constituants sont organisés en un nombre limité de catégories singulières, obligatoires, non-concurrentielles, hiérarchiquement ordonnées ou différenciées selon leurs fonctions, catégories reconnues, autorisées (voire créées) par l'État auxquelles on a concédé un monopole de représentation bien précis à l'intérieur de leurs catégories respectives en échange d'un droit de contrôle sur la sélection de leurs dirigeants et de leurs soutiens* » (P. C. Schmitter, 1974, *op. cit.*, p. 93-94, cité par P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 61-62).

³ Cette caractéristique constituait une dimension centrale du modèle réformiste élaboré autour des syndicats ouvriers par les cercles corporatistes de l'Entre-deux-guerres : « *Dans ce système, le syndicalisme ne perd pas nécessairement son autonomie, mais les syndicats ouvriers doivent obligatoirement s'associer avec les organisations patronales au sein d'instances paritaires ou mixtes* » (C. Daniel, U. Rehfeldt, C. Vincent, 2000, *op. cit.*, p. 125).

⁴ O. Mériaux, 1998, « Logiques d'échange politique et régulation du système français de formation professionnelle continue », B. Lamotte (éd.), *Les régulations de l'emploi, les stratégies des acteurs*, Paris, L'Harmattan, p. 116.

Appliquée au champ des relations professionnelles, cette approche apparaît propice à l'analyse des formes d'interactions spécifiques développées par les parties en présence. D'un côté, les syndicats sont placés dans cette configuration en situation de devoir prendre en charge une fraction du contrôle social sur les domaines qui concernent le monde du travail et dans lesquels des prérogatives nouvelles leur sont octroyées : « *ils devront veiller à ce que leurs troupes respectent les normes et les règles qu'ils ont contribué à définir* »¹. L'échange politique est alors typique des agencements institutionnels privilégiés dans les périodes d'après-guerre, moments auxquels l'État, animé par le sentiment de devoir renforcer la gouvernabilité de la société et s'assurer l'adhésion de la classe ouvrière, a pris l'habitude de solliciter auprès des organisations syndicales les ressources qui lui font défaut (capacité des syndicats de préserver l'ordre ancien, capacité de garantir le niveau de la production et de réguler la demande globale *via* l'exercice d'un contrôle sur les revendications salariales, etc.)². Le néo-corporatisme apparaît également sous cet angle comme une technique dont se saisit le politique pour faire reconnaître la pertinence de son intervention dans la société : « *L'incertitude pesant sur les effets de l'action publique, sur sa réception par les groupes destinataires, et l'impératif de légitimation qui pèse sur l'action du politique justifient que les groupes d'intérêts soient associés à la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques* »³. En tentant à la Libération de créer les conditions d'une agrégation des soutiens et d'une production de consentement autour des politiques à venir, l'État s'efforce en somme de légitimer le principe d'une action publique volontariste tranchant avec le laisser-faire libéral de l'Entre-deux-guerres⁴.

De l'autre côté, l'État s'efforce de récompenser la participation des syndicats à l'exercice de l'autorité publique en renforçant leur position *via* l'allocation d'un certain nombre de privilèges⁵. Ces ressources sont symboliques : acquisition d'un monopole de représentation auprès de la puissance publique, accès aux informations détenues par

¹ B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, p. 166.

² A. Pizzorno, 1971, « Les syndicats et l'action politique », *Sociologie du travail*, 2, avril-juin, p. 122. Ce calcul des acteurs étatiques naît du fait que le développement du syndicalisme a historiquement constitué un facteur d'ordre et de régulation des conflits du travail (*ibid.*, p. 124).

³ L. Duclos, O. Mériaux, 1997, *op. cit.*, p. 50.

⁴ Cette entorse à l'idéologie libérale est alors justifiée par la nécessité de reconstruire les bases de l'économie nationale : « *dans les périodes de formation d'une industrie nationale et d'une nouvelle classe ouvrière nécessaire à cette industrie, le gouvernement devient favorable aux ouvriers dans l'exacte mesure où il prend conscience des exigences et de la fragilité des interdépendances de l'appareil productif, et montre plus de sens du long terme que n'en peuvent avoir les industriels pris séparément* » (A. Pizzorno, 1971, *op. cit.*, p. 122). Un tel raisonnement constitue une constante dans les cercles modernisateurs quelle que soit la période considérée. Il est à l'origine de l'apparition des premières instances paritaires – « comités de salaire », commissions paritaires d'arbitrage des conflits du travail – mises en place pendant la Première Guerre mondiale dans l'industrie de l'armement pour préserver la capacité de production de celle-ci (G. Pollet, D. Renard, 1995, *op. cit.*, p. 554-555).

⁵ B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, p. 175-178.

l'administration, possibilité de se prévaloir d'une nouvelle forme de légitimité auprès des salariés, etc.¹ Elles comportent également une dimension matérielle dont la vocation première est de renforcer les conditions d'exercice du droit syndical : allocation de subventions publiques (subventions destinées à financer la formation des militants notamment), attribution de locaux publics, mise à disposition de personnel *via* le mécanisme des décharges d'activité, etc.² L'intégration politique des syndicats est conçue de telle manière qu'elle engendre un ensemble de contreparties devant inciter ceux-ci à prendre en compte le point de vue des pouvoirs publics et à développer une certaine conscience de l'intérêt général dans le cadre des interventions qu'ils mènent dans les champs économique et social. La meilleure preuve de cette forme de dépendance réciproque censée pérenniser l'échange politique réside dans la « structure de rétribution » à laquelle les organisations se voient ouvrir l'accès du fait de la reconnaissance de la représentativité syndicale ou de leur participation au gouvernement des institutions paritaires³.

¹ « L'État a une série de "ressources" à offrir aux syndicats : mesures législatives et administratives concernant tous les aspects du bien-être (du salaire minimum garanti à la sécurité sociale et aux programmes d'HLM, etc.), politique économique qui tend de quelque façon à une redistribution du revenu et du moins au maintien du pouvoir d'achat des salariés ; reconnaissance du droit syndical à divers niveaux, et reconnaissance des qualités de leurs dirigeants avec accès pour eux à certaines positions de pouvoir réel ou formel, accroissement éventuel de leur prestige par leur consultation pour l'élaboration de décisions politiques, dialogue entretenu et prise en compte de leurs opinions, délégation faite à eux du contrôle des institutions de prévoyance avec éventuellement des pouvoirs financiers et organisationnels importants encore que circonscrits » (A. Pizzorno, 1971, *op. cit.*, p. 122-123).

² Ce type d'échanges de ressources se rencontre dans les relations développées par le politique avec toutes sortes de groupes d'intérêts : « (...) l'imbrication de certains partis avec des groupes d'intérêts (pas seulement syndicaux) est fréquente et implique un échange permanent de ressources entre deux organisations juridiquement séparées (malgré des formules d'adhésions collectives) mais politiquement proches : financement, échange de personnel, soutien électoral, présentation de candidats issus de groupes d'intérêt » (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 127).

³ « Les avantages matériels et symboliques liés à la qualité d'organisation représentative forment une structure de rétribution "rendant la coopération plus intéressante que le conflit et ouvrant des perspectives d'échange politique dont les bénéfices seront supérieurs aux coûts" » (O. Mériaux, 1998, *op. cit.*, p. 118, citant F. Traxler, 1990, « Political exchange, collective action and interest governance : towards a theory of the genesis of industrial relations and corporatism », B. Marin (ed.), *Generalized political exchange, antagonistic cooperation and integrated policy circuits*, Boulder, Westview Press, p. 60).

Conclusion du chapitre I : un cadre théorique visant un double objectif de souplesse et de précision

La volonté de bâtir un cadre problématique adapté à notre question de recherche nous a conduit dans ce chapitre à mobiliser un ensemble d'outils théoriques disséminés dans plusieurs champs de la sociologie politique et – à un degré moindre – de la sociologie du travail. Les emprunts réalisés concernent pour l'essentiel des instruments conceptuels et des variables d'analyse développés dans le courant de l'action publique ou dans le courant des relations professionnelles. Cette phase d'exploration nous a permis de mettre à plat les différents éléments théoriques qui, combinés les uns aux autres, nous procurent les moyens nécessaires à la réalisation de notre recherche. En cela, le développement exposé dans ce chapitre n'est que la première étape d'un travail de problématisation qui doit nous amener à expliciter les différents angles à partir desquels nous interrogerons le 1 % logement et tenterons de cerner les mécanismes causaux de sa transformation. Cette seconde phase de notre travail, dont la finalité consiste à formuler les hypothèses de recherche à l'aune desquelles nous traiterons cette question, est l'objet du chapitre suivant. Avant de voir en quoi les notions et les approches abordées ici offrent la possibilité de mener à bien cette entreprise, il ne nous semble pas inutile de nous arrêter un instant sur l'apport qu'elles représentent à un niveau général pour appréhender un objet tel que le 1 % logement. Deux dimensions essentielles de notre cadre théorique apparaissent clairement à la lumière de cette série d'éléments. Leur caractère structurant pour notre réflexion provient notamment de ce qu'elles font écho à des grilles d'analyse et à des schémas d'interprétation qui paraissent devoir nous aider à inscrire la transformation du 1 % logement dans les trajectoires d'évolution plus globales de l'action publique – celles de la politique du logement et du paritarisme en premier lieu.

Un cadre conceptuel ouvert à un maximum de variables d'analyse

L'une des principales informations développées dans ce chapitre concerne l'apparition d'un courant sociologique de l'action publique dans le champ de la recherche scientifique et la manière dont ce processus a permis, en atténuant l'effet de cloisonnement caractéristique de cette scène, le développement d'approches puisant dans divers courants et disciplines les outils théoriques nécessaires à l'analyse des politiques publiques. Nous avons illustré l'intérêt qui résulte d'une telle hybridation en mettant l'accent sur les requalifications qu'elle entraîne

au niveau de certaines variables d'analyse. Ainsi, la connaissance des mécanismes de la décision publique paraît ne pouvoir que s'améliorer du fait de la généralisation d'approches capables de combiner la prise en compte de la domination spécifique exercée par l'État dans la production de l'action publique et les différentes avancées opérées par la sociologie de l'action organisée pour saisir les ressorts de l'action collective. L'incorporation de ces apports (théorie du choix rationnel, approche relationnelle du pouvoir...) conduit à promouvoir une dimension pluraliste dont l'intérêt est de renforcer la capacité de l'analyste à cerner les mutations en cours de l'action publique (perte relative de centralité du politique, etc.), mais aussi à restituer le sens de pratiques plus anciennes comme l'élaboration de procédures visant à associer des intérêts privés à la décision publique¹.

L'émergence de la sociologie de l'action publique peut donc s'interpréter comme l'effet – entre autres facteurs – d'un souhait manifeste chez un certain nombre d'auteurs de construire des cadres théoriques suffisamment ouverts et souples pour pouvoir capter la moindre des évolutions enregistrées dans ce domaine d'étude et s'y ajuster. Cette aspiration a trouvé l'une de ses matérialisations les plus tangibles sur la scène scientifique avec l'apparition à la fin des années 1990 de l'approche dite des « trois I » (intérêts, institutions, idées)². Née de la volonté de dépasser les oppositions stériles qui ont historiquement pour effet de segmenter les courants classiques de l'analyse des politiques publiques³, cette approche milite en faveur de l'adoption de cadres analytiques disposés à accorder de prime abord une égale importance à chacune de ces trois variables. En prêtant attention à la fois aux intérêts (acteurs, interactions...), aux institutions (ensemble de normes, d'institutions et de procédures gouvernant ces interactions) et aux idées (connaissances mobilisées, représentations collectives), elle vise à mettre en doute la pertinence des démarches qui – en écho parfois aux dynamiques de compétition qui traversent le champ académique – ont

¹ La rupture avec l'approche étato-centrée présente en cela l'avantage de permettre une distance critique par rapport aux discours politiques ou scientifiques qui ont tendance à voir des innovations politiques dans les agencements concernés. La formulation de théories originales dans les champs de la sociologie et du droit à partir de la fin du XIX^e siècle, puis l'avènement du paritarisme après la Seconde Guerre mondiale dans le champ de la protection sociale démontrent s'il en était besoin que les élites réformatrices de tous bords n'ont pas attendu la crise de l'État contemporain pour imaginer des manières de favoriser la participation de représentants d'intérêts privés aux choix publics et tenter de cette manière de répondre à des impératifs de gouvernabilité de la société et de légitimité de l'action publique.

² Cette approche a été amorcée par P. A. Hall, 1997, « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », M. Lichbach, A. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 174-207. Elle a été formalisée en France par B. Palier, Y. Surel, 2005, « Les trois "I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 7-32.

³ L'une de ces oppositions tient au clivage existant entre l'approche rationnelle issue de la sociologie de l'action organisée et l'approche cognitive qui s'est développée dans le champ de la science politique française (Y Surel, 2004b, « "Trois I" », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 454).

tendance à reconnaître une forme de supériorité *a priori* à l'une d'elles en particulier. Selon cette conception, la plupart des situations observées conduisent au contraire à faire le constat d'une interdépendance étroite entre ces variables. Plutôt que de chercher à établir la suprématie d'une forme de rationalité préexistante¹, l'objet de l'analyse consiste dès lors à repérer dans la situation les éléments concrets permettant de cerner l'importance relative des variables qui ont contribué à la façonner².

Afin de libérer l'analyse des clivages qui se sont formés au cours du XX^e siècle entre certains courants du droit, de la science politique et de la sociologie, l'approche des « trois I » recommande l'adoption de cadres théoriques caractérisés par l'ambition d'intégrer une large variété de mécanismes explicatifs et de ne minorer aucune variable³. Ce choix vise à multiplier les angles d'approches, les variables d'analyses et les hypothèses auxquelles la recherche s'efforce de soumettre son objet. L'enrichissement qui en résulte pour l'analyse réside en particulier dans les synergies attendues de cet assemblage d'approches qui n'ont pas toujours l'habitude de dialoguer entre elles : « *Parler des 'trois I' peut (...) se concevoir comme une façon de croiser plusieurs approches pour comprendre les dynamiques propres à l'action publique et comme un bon moyen de tester des hypothèses alternatives ou complémentaires sur un même objet. Et plutôt que de les considérer comme des ensembles théoriques cohérents, Peter A. Hall y voit des "tendances", qui peuvent permettre de combiner et de coupler des hypothèses et des méthodes habituellement vues comme incompatibles* »⁴. Il tient à la constitution de larges grilles d'interprétation qui permettent d'approfondir la connaissance des processus politiques en les interrogeant simultanément à partir des logiques de l'action collective (rapports entre acteurs publics et acteurs privés, entre le politique et la sphère administrative...), des logiques institutionnelles (effet cumulatif de certaines décisions, tendance des institutions à constituer des facteurs de contrainte pour l'action⁵) et du poids représenté par les éléments normatifs et cognitifs (apparition de nouvelles croyances dominantes, reformulation des recettes d'action réputées pertinentes, etc.)⁶.

¹ L'approche des « trois I » converge clairement avec la sociologie de l'action organisée qui postule l'existence d'une rationalité plurimodale chez les acteurs : il « *paraît (...) forcément réducteur de vouloir qu'une forme de rationalité écrase ou subsume toutes les autres* » (C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 65).

² « (...) *l'intérêt de ce mode d'enquête consiste à ne pas présupposer la prévalence des intérêts, des institutions ou des idées, mais à examiner a posteriori quelles sont les dynamiques pertinentes* » (Y Surel, 2004b, *op. cit.*, p. 456).

³ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 56.

⁴ Y. Surel, 2004b, *op. cit.*, p. 454.

⁵ Ces dimensions sont abordées dans le chapitre suivant.

⁶ *Ibid.*, p. 455.

Une analyse qui s'efforce d'intégrer la spécificité des relations professionnelles

Un autre objectif central de ce chapitre consistait à poser les bases d'un cadre théorique propice à une analyse des relations développées à l'intérieur (et autour) d'une institution paritaire. En revenant aux sources du paritarisme, il s'agissait pour nous d'exposer les raisons pour lesquelles cette forme institutionnelle s'est historiquement imposée comme un mode de gouvernement pertinent dans le champ de la protection sociale, mais aussi de mettre en évidence la distribution des rôles et le type d'interactions qu'elle induit entre acteurs publics et acteurs socioprofessionnels. En quoi ce développement sur le processus d'institutionnalisation du paritarisme (et avant cela sur celui du syndicalisme) se justifiait-il à ce stade de l'élaboration de notre cadre théorique ? Il s'avère que la mobilisation de certaines approches conceptuelles développées dans le champ des relations professionnelles nous a semblé devoir compenser les carences inhérentes à une démarche qui aurait consisté à s'appuyer exclusivement sur le corpus de la sociologie de l'action publique pour saisir les mécanismes causaux de la transformation du 1^{er} logement. Plusieurs limites de ce corpus – en ce qu'il incorpore les principaux outils théoriques et schémas d'interprétation développés par la sociologie de l'action organisée – ont été mises en évidence. Il ne s'agit pas ici d'en faire l'inventaire détaillé, mais de saisir à travers quelques exemples les motifs qui nous ont incité à entreprendre cet investissement historique et théorique dans les domaines du syndicalisme et des relations professionnelles.

Une première limite caractéristique des travaux qui souscrivent à une conception de l'action publique comme forme particulière d'action collective tient au caractère difficilement cumulable des résultats obtenus. Formulée avant tout dans le champ de la science politique, cette critique témoigne d'une relative permanence des tensions qui s'exercent entre politistes et sociologues au sein de la recherche sur l'action publique. Développés pour la plupart d'entre eux dans une perspective empirique et microsociologique, les travaux réalisés par les seconds y sont montrés comme peinant à s'affranchir de la vision d'une action publique morcelée et soumise aux jeux de pouvoirs locaux¹. L'analyste qui aspire à développer un propos plus global sur telle ou telle dimension de l'action publique apparaît dès lors en situation de devoir arbitrer entre une logique d'approfondissement (que permet le recours aux outils de la sociologie de l'action organisée) et une logique de « montée en généralité » (qui autorise l'inscription de l'analyse dans une perspective macrosociologique et comparative).

¹ C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 67.

Le fait de pencher vers la seconde option semble cependant exposer celui-ci à un autre type de problème (généralement pointé par les sociologues cette fois) : « *Ne risquerait-on pas (dans ce cas) de devoir recourir à des concepts très lâches qui permettraient certes de mettre un nom générique sur les choses (et, en cela, sont utiles), mais pas d'en avoir une analyse compréhensive ?* »¹.

La dimension générique des notions mobilisables constitue une autre caractéristique d'une partie du corpus théorique constitué par la sociologie de l'action publique. Dans un certain nombre de cas, cette propriété représente également une limite structurelle pour l'analyse. Le problème se pose notamment pour les objets de recherche qui relèvent du domaine des relations professionnelles. Si l'adoption d'un cadre théorique capable de s'ajuster indifféremment à différentes catégories d'acteurs et de situations constitue de manière générale un gage de souplesse et d'ouverture propice à la richesse de l'analyse, l'étude d'un objet ressortant de ce champ spécifique nous semble exiger en même temps d'avoir assimilé un certain nombre d'informations relatives à la qualité des acteurs en présence. À trop se focaliser sur l'emploi de variables dont le propre est de cultiver une certaine indétermination autour des configurations étudiées, l'analyste risque de passer à côté de connaissances qui apparaissent constitutives de la pertinence et de la précision de l'analyse. C'est là en substance la critique que développe Laurent Duclos sur la manière dont le champ des relations professionnelles s'est structuré sur la scène scientifique française en référence au cadre d'analyse des rapports sociaux élaboré par Jean-Daniel Reynaud².

Pour l'auteur, ce modèle théorique pêche fondamentalement par l'ignorance relative dans laquelle il maintient les formes de représentation qui peuplent ce champ. Cette méconnaissance, qui résulte selon lui avant tout de l'indétermination dont les notions mobilisées sont le vecteur³, s'apparente en l'espèce à un obstacle pour toute recherche visant à saisir la nature exacte des relations développées dans les configurations qui intègrent des représentants du monde de l'entreprise. Or, la pensée de l'auteur de la théorie de la régulation sociale tend sur ce point à contourner la difficulté : les exemples qu'il mobilise pour illustrer la pertinence d'une grille d'analyse abordant les relations professionnelles en termes de « régulation conjointe » passent sous silence les mécanismes par lesquels un groupe d'intérêt

¹ *Ibid.*, p. 67.

² L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 116 sqq.

³ Parmi ces notions qui tendent à faire écran à l'analyse, l'auteur pointe le « *concept d'acteur (qui) est lui-même générique, indifférent a priori au type de personnalité attribué aux collectifs considérés* » (*ibid.*, p. 125).

construit et se voit reconnaître une capacité à représenter un groupe social¹. Ce faisant, le sociologue se voit inciter à bâtir sa propre capacité d'analyse sur un ensemble de variables génériques et abstraites. Faute d'explorer la portée politique qui réside dans l'institution en tant que modèle d'association des intérêts privés à l'élaboration d'un bien commun, il s'éloigne de la démarche sociologique compréhensive qui constituait pourtant son horizon affiché² : « *La sociologie perd (...) une capacité d'imputation qu'elle est obligée de recouvrer à l'aide d'artefacts divers (le champ, le système, etc.), dans son laboratoire. Elle y perd, nous semble-t-il, une capacité de restitution du "sens endogène de l'action" ; elle se trouve alors obligée d'imputer à des collectifs "qui n'existent pas" (ni dans la pensée ni dans la pratique des acteurs) un pouvoir d'instanciation qu'elle aurait pu, tout bêtement, attribuer à l'institution, une entité oubliée par les théories sociales depuis l'Entre-deux-guerres* »³.

Le potentiel heuristique qui réside dans l'analyse institutionnelle proposée par Laurent Duclos nous semble faire de celle-ci un élément incontournable dans la construction de notre cadre théorique. En faisant l'hypothèse qu'une partie des mécanismes explicatifs de la transformation du 1 % logement peut être saisie en référence à la théorie élaborée au début du siècle dernier par Maurice Hauriou, il ne s'agit évidemment pas pour nous de réfuter la valeur des variables d'analyse mobilisables dans les courants constitutifs de la sociologie de l'action publique⁴. Le recours à la notion d'institution nous semble devoir se concevoir davantage comme un moyen de renforcer ce corpus théorique performant sur un grand nombre d'objets (les dynamiques de l'action collective, les relations de pouvoir, les rapports gouvernants-gouvernés...) par un ensemble d'éléments livrant une connaissance plus circonstanciée des comportements et des relations susceptibles de se déployer dans une configuration institutionnelle.

Le fait de mobiliser la théorie de l'institution apparaît d'autant plus indiqué en la circonstance qu'elle apporte des réponses sur plusieurs points fondamentaux dans le champ

¹ « *Dans ces exemples, en effet, les acteurs collectifs sont d'ores et déjà dotés d'une personnalité qui leur permet de "répondre" de leurs actes ; leur projet et leur pouvoir sont représentatifs au sens le plus ordinaire du terme (celui du droit). L'état du droit des relations collectives de travail, en France, semble alors constituer une sorte d'état de nature. Ce faisant, les ressorts de cette personnification et donc les ressorts de la représentation par des acteurs d'un projet...institutionnel restent inexplicables* » (*ibid.*, p. 122-123).

² La volonté d'adopter une démarche sociologique compréhensive – c'est-à-dire une démarche capable d'établir « *une continuité entre l'action sociale et la théorie qui en rend compte* » (J.-D. Reynaud, 1997, *op. cit.*) – est caractéristique d'un champ de recherche en relations professionnelles traditionnellement marqué par une préention à développer une capacité de conseil et d'intervention du scientifique (L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 118).

³ *Ibid.*, p. 124, l'auteur se référant à P. Pharo, 1985, « Problèmes empiriques de la sociologie compréhensive », *Revue française de sociologie*, XXVI, p. 120-149.

⁴ Laurent Duclos souligne le caractère compatible du cadre d'analyse élaborée par Jean-Daniel Reynaud – la régulation en tant qu'elle fonde sa légitimité sur la réalisation d'un projet, c'est-à-dire d'un bien commun – avec l'analyse institutionnelle (*ibid.*, p. 121 et 125).

des relations professionnelles. Dans la mesure où elle est au fondement de l'émergence du paritarisme, cette théorie éclaire les motifs de la présence des acteurs économiques et sociaux dans les institutions, la nature de l'interdépendance qui les lie au politique, le type de légitimité expliquant qu'une valeur normative soit reconnue aux décisions négociées dans ce contexte, ou les ressources spécifiques auxquelles les organisations professionnelles ont accès du fait de leur intégration institutionnelle. Elle paraît également propre à doter l'analyste d'une capacité à cerner des dynamiques très concrètes, comme la manière dont une capacité d'action s'affirme au niveau d'une institution paritaire, les relations qui se développent avec les pouvoirs publics dans ce cadre, les échanges de ressources qui s'opèrent entre les parties...

Le recours à la notion d'institution semble enfin devoir permettre à ce dernier d'éviter les impasses heuristiques qui pourraient apparaître sous l'effet d'un emploi par trop systématique des catégories d'analyse de la sociologie de l'action organisée. Cette démarche peut par exemple se concevoir comme un antidote aux limites caractéristiques d'une analyse bâtie autour de la notion de régulation. En donnant corps aux raisons qui ont présidé à la création d'un dispositif comme le 1 % logement – et qui sont donc susceptibles de se retourner contre celui-ci et d'alimenter à tout moment la justification de sa transformation radicale ou de sa disparition à terme –, elle paraît de nature à préserver l'analyse de l'organicisme sous-jacent à la théorie de la régulation sociale (qui tend à valoriser la capacité des règles de se perpétuer en toutes circonstances au prix d'une mutation continue). En explicitant l'appartenance du 1 % logement au champ du paritarisme, elle a en outre pour effet de préserver l'analyste d'une approche abordant le changement comme la matérialisation d'un « solde » issu de la confrontation entre une régulation de contrôle (l'État) et une régulation autonome (les organisations professionnelles et autres membres de l'institution)¹. En plus de couper l'analyse d'une démarche sociologique compréhensive, une telle approche apparaît en effet inopportune du fait du risque qu'elle comporte de perdre de vue la division des rôles qui spécifie ce type de configuration institutionnelle². Pour conclure sur ce point, il nous semble que le fait d'intégrer le potentiel théorique qui réside dans la notion d'institution

¹ *Ibid.*, p. 121-122.

² L'adoption d'une approche des rapports État-membres du 1 % logement en termes de confrontation entre régulation de contrôle et régulation autonome renferme à nos yeux le risque d'une conception erronée de la latitude dont dispose les acteurs socioprofessionnels vis-à-vis du politique. Tenant leur pouvoir d'une délégation consentie par l'État, attendus sur leur capacité à seconder la puissance publique dans la mise en œuvre de l'intérêt général, ceux-ci bénéficient en réalité d'une autonomie toute relative. L'entretien d'une certaine distance avec la notion de « régulation autonome » nous apparaît d'autant moins superflu que la notion d'« autonomie » de la sphère professionnelle sera très tôt mobilisée par les acteurs du 1 % logement dans des rhétoriques ayant tendance à entretenir une confusion sur la nature du pouvoir qu'ils détiennent dans l'institution (cf. Deuxième partie).

incite clairement à se démarquer d'une conception du paritarisme dans laquelle celui-ci constituerait la forme institutionnelle d'une régulation sociale autonome et clairement distincte de la régulation politique (voir *supra*)¹.

¹ On retrouve ici une dimension centrale du modèle d'analyse du paritarisme élaboré par Laurent Duclos et Olivier Mériaux, de même que l'on intègre la conception d'une régulation politique ouverte à l'intervention des acteurs sociaux. L'institution se concevant comme le produit de règles inextricablement mêlées, peu discernables dans leur singularité et toujours susceptibles de rétroagir les unes sur les autres, on est fondé selon cette conception à voir dans ces règles les « *diverses dimensions d'une régulation multifactorielle* » plutôt que « *la combinaison de régulations sociales, économiques, juridiques, politiques distinctes au départ* » (J. Commaille, B. Jobert, 1998, *op. cit.*, p. 30).

CHAPITRE II

—

CONSTRUCTION DU CADRE PROBLEMATIQUE ET DES HYPOTHESES DE RECHERCHE

L'objet de ce chapitre est de présenter les grands axes du cadre problématique que nous avons élaboré pour pouvoir traiter notre question de recherche. Il reprend les approches théoriques exposées dans le chapitre précédent et offre des prolongements à certaines d'entre elles afin de montrer en quoi les outils mobilisés sont ajustés à l'étude de la transformation du 1 % logement. Le cadre problématique qui résulte de ce travail se distingue par sa souplesse – les éléments qu'il recèle ressortent autant de la sociologie de l'action organisée que de la sociologie politique. Il se caractérise également par le caractère spécifique des choix que nous avons été amené à faire dans la définition de nos angles d'analyses. Notre recherche n'aborde pas la question de la transformation du 1 % logement de manière générique ou indéterminée. Elle emprunte des voies particulières que nous avons décidé de privilégier au regard du potentiel heuristique qu'elles nous semblaient représenter pour la réalisation de notre projet de recherche. Ce choix comporte des implications théoriques et méthodologiques que nous nous attachons également à mettre en évidence dans les pages qui suivent. Il induit la mobilisation d'un certain nombre de schémas d'analyse dont l'application au cas du 1 % logement aboutit à la construction d'hypothèses qui visent à cerner les mécanismes causaux de la transformation de cette institution.

Ce chapitre s'organise en deux temps distincts. Nous nous efforçons d'abord de montrer que les éléments théoriques présentés dans le chapitre I sont adaptés à l'étude d'un objet tel que le 1 % logement (1). Nous présentons ensuite chacun des axes problématiques à travers lesquels nous avons choisi de saisir les raisons de la transformation du 1 % logement (2). La conclusion de cette première partie est mise à profit pour exposer nos hypothèses de recherche.

1. Un cadre théorique combinant volontarisme de l'acteur et poids des contraintes structurelles

Notre propos vise ici à montrer en quoi les instruments théoriques et schémas d'analyse abordés dans le chapitre précédent constituent une base sur laquelle nous avons intérêt à nous appuyer pour élaborer notre cadre problématique. À l'origine de cette proposition réside l'hypothèse selon laquelle les savoirs concernés constituent des réservoirs d'instruments heuristiques pleinement adaptés à la spécificité du 1 % logement et à la réalisation d'une analyse capable d'élucider les questions soulevées par la transformation de celui-ci – tout du moins celles autour desquelles s'articule notre recherche. Cette hypothèse se fonde sur plusieurs éléments. Elle prend appui sur le fait que la transformation du 1 % logement ne résulte pas purement et simplement des phénomènes que les acteurs ont généralement tendance à mettre en avant lorsqu'il s'agit d'exposer les raisons à l'origine de telle ou telle réforme¹. Si l'intervention mise en œuvre par les CIL dépend en partie dans ses modalités des évolutions qui surviennent dans son environnement, les changements qui se manifestent au niveau de l'organisation du 1 % logement ne nous semblent pas pouvoir s'analyser comme le décalque fidèle de dynamiques extérieures à l'institution. Pour éviter le piège d'une naturalisation des rhétoriques déployées au sein des jeux de pouvoirs dans lesquels s'inscrivent les acteurs, l'analyse doit s'attacher selon nous à rechercher les facteurs de la transformation du 1 % logement dans les pratiques et les relations qui engagent les membres de l'institution eux-mêmes. Selon cette perspective, les ressorts des changements qui se produisent à l'échelle du 1 % logement (ou qui sont projetés sur celui-ci) se situent en premier lieu dans les mécanismes de l'action collective qui se déploie en son sein. Les évolutions qui se produisent dans l'environnement de l'institution ont toujours leur place dans l'analyse, mais elles n'apparaissent désormais en mesure de peser sur l'organisation du 1 % logement qu'à partir du moment où elles affectent les logiques d'action représentées à l'intérieur du contexte d'action ou le produit de la confrontation qui s'opère entre celles-ci.

La construction de notre cadre problématique obéit à la même volonté d'ouverture que celle qui a sous-tendu l'émergence de la sociologie de l'action publique et a présidé en particulier à l'élaboration de l'approche dite des « trois I ». Cette préoccupation s'exprime notamment dans la variété des instruments théoriques auxquels nous avons recours. Elle

¹ Présentés comme des facteurs « objectifs » dans les discours, ces phénomènes situés dans l'environnement plus ou moins immédiat du 1 % logement relèvent de champs variés : processus de développement urbain, stratégies de localisation et de recrutement des entreprises, finalités de la politique du logement, architecture de l'appareil politico-administratif, état du dialogue social dans les entreprises et à l'échelle nationale, etc.

alimente une approche transversale dans laquelle la pertinence de l'analyse dépend en premier lieu de sa capacité à puiser dans différents courants de la sociologie les variables d'analyse qui apparaissent en mesure d'éclairer les raisons de la transformation d'une institution comme le 1 % logement. L'élaboration d'un cadre combinant les théories de l'action et de la régulation sociale, les outils caractéristiques de l'analyse des politiques publiques et les prolongements donnés aux approches néo-corporatistes et institutionnelles dans le champ des relations professionnelles dénote cette aspiration à une certaine hybridation des approches mobilisées par l'analyse. Le fait de se donner la possibilité de réagir aux besoins d'analyse soulevés par la recherche en se référant ponctuellement aux connaissances constituées dans d'autres courants des sciences sociales – sociologie des groupes d'intérêts, sociologie des mouvements sociaux¹, etc. – répond à une ambition similaire.

Il s'agit, dans cette section, d'identifier au sein des différentes approches mobilisées les éléments qui doivent nous permettre d'élaborer les prémisses d'un cadre problématique propice à la réalisation de notre recherche². La dimension interdisciplinaire qui caractérise notre démarche de recherche n'empêche pas de nous représenter les lignes de force qui traversent ce corpus conceptuel. Deux grandes grilles d'analyse coexistent dans l'outillage théorique à partir duquel nous nous proposons d'aborder la question du 1 % logement et de la transformation de son organisation. La première s'inscrit dans la tradition de l'approche sociologique. Elle met l'accent sur l'autonomie des acteurs, la capacité des systèmes sociaux de définir leurs propres règles d'intervention, l'importance du volontarisme et des interactions entre les agents et groupes et les effets que celles-ci comportent en termes d'incertitude et de contradictions dans la production de l'action collective (1.1). La seconde s'inspire davantage de l'approche développée au sein de la science politique. Elle insiste pour sa part sur le rôle structurant des institutions (mais aussi des normes, des idées...) dans l'élaboration des politiques, sur le pouvoir contraignant qu'exercent les héritages institutionnels pour la liberté d'initiative des acteurs, sur le déterminisme mais aussi la cohérence et la stabilité qui en résultent à l'échelle de l'action publique (1.2).

¹ Ce type d'approche s'observe en particulier dans le chapitre V.

² À cette fin, nous sommes amené ici à expliciter certains éléments relatifs au fonctionnement concret du 1 % logement et aux relations développées par les acteurs, soit à anticiper sur le propos exposé dans les deux parties suivantes, ceci afin de mettre en évidence l'adéquation des outils théoriques mobilisés avec les besoins d'analyse inhérents à notre projet de recherche.

1.1 Le 1 % logement saisi comme le produit d'une action collective

La construction d'un cadre théorique ajusté à notre objet de recherche et aux questions auxquelles nous le soumettons requiert des schémas d'analyse et cadres d'interprétations qui insistent sur le rôle central des acteurs et des interactions. Il n'est pas utile de sonder en profondeur notre objet pour se rendre compte de l'intérêt pour notre recherche des outils théoriques développés dans le champ de la sociologie de l'action organisée. Un examen rapide des caractères fondamentaux du 1 % logement illustre cet état de fait. Le fait que celui-ci place des représentants d'intérêts antagonistes en situation de devoir collaborer à l'élaboration d'un objet commun indique d'emblée la place qui revient dans l'analyse aux notions de régulation et d'ordre, aux diverses formes d'interactions que les acteurs sont susceptibles de développer (coopération, concurrence, conflit...), ou aux jeux de pouvoir qui résultent de leur interdépendance. Les instruments classiques de la sociologie de l'action collective forment à nos yeux des analyseurs pertinents des dynamiques de transformation du 1 % logement en ce qu'ils mettent l'accent sur l'autonomie intrinsèque des acteurs, sur les logiques de rapports de force et de compétition qui infusent leurs interactions, ainsi que sur les contradictions et les incertitudes qui en découlent au niveau de l'action publique (et plus particulièrement de son instrumentation). Le fait que l'intervention des acteurs socioprofessionnels dérive d'une délégation consentie par les pouvoirs publics signale en outre l'importance qui réside dans l'adoption d'une approche capable de saisir le statut particulier de l'acteur politique – et en premier lieu de l'État. De ce point de vue, un enjeu essentiel de notre recherche consiste en l'assimilation des développements opérés par la sociologie de l'action publique de façon à favoriser l'affirmation d'une conception pluraliste des politiques publiques prenant en compte la spécificité des ressources détenues par l'acteur étatique.

Notre propos vise dans les pages qui suivent à préciser la manière dont la mobilisation de ces outils théoriques doit nous permettre de cerner les facteurs qui tendent à produire de l'imprévisibilité dans les comportements des acteurs et, ce faisant, d'appréhender le 1 % logement comme le cadre en même temps que le produit d'une action collective. Après avoir montré en quoi ce dispositif peut être observé sous l'angle des différentes formes de pratiques qui se déploient autour de son intervention (1.1.1), nous nous efforçons d'exposer les éléments montrant qu'il est également justiciable d'une approche en termes d'échange politique (1.1.2), mais aussi d'une approche centrée sur la mise en œuvre de l'action publique (1.1.3).

1.1.1 Une action collective insérée dans le champ de la politique du logement

La sociologie de l'action publique présente la particularité de rompre avec une série de représentations classiques de la science politique telles que l'homogénéité de l'État, la neutralité des agents associés à l'élaboration des décisions politiques, ou le monopole de légitimité détenu par les pouvoirs publics en la matière (voir *supra*). L'émergence de ce courant dans le champ de la sociologie politique tend ainsi à véhiculer une approche dans laquelle les politiques publiques représentent une forme particulière d'action collective : « (...) *les politiques publiques sont une action collective qui participe à la création d'un ordre social et politique, à la direction de la société, à la régulation de ses tensions, à l'intégration des groupes et à la résolution des conflits* »¹. Les travaux qui déclinent ce type d'approche se caractérisent notamment par leur propension à appréhender l'acteur comme « *l'unité de base de l'analyse* »². L'élaboration des politiques publiques y apparaît comme le produit des comportements qui sont développés par un certain nombre d'acteurs individuels et collectifs pour satisfaire les préférences qu'ils éprouvent sur une question donnée et accroître leur capacité à mobiliser des ressources dans ce but.

L'adoption d'une grille d'analyse s'inscrivant dans la théorie de l'action nous semble tout aussi propice à la compréhension des dynamiques dont procède la transformation du 1 % logement. Plusieurs dimensions relatives au fonctionnement de cette institution ou à son évolution dans la durée tendent à accréditer l'intérêt de ce parti pris théorique. Ainsi en va-t-il par exemple de l'imprévisibilité qui caractérise certaines décisions et pratiques développées localement dans le cadre de la gestion des fonds issus de la PEEC. Comme pour toute politique publique, cette incertitude fondamentale s'interprète en premier lieu comme l'effet de l'autonomie dont les acteurs disposent dans chacune de leurs interventions : « *Il ne s'agit jamais d'ignorer que les contraintes institutionnelles (règles, procédures, routines), mais aussi sociales ou sociétales, sont présentes et pèsent, mais d'affirmer que les connaître et les identifier ne permet jamais de prédire les comportements que les acteurs vont adopter, les arrangements qu'ils vont développer entre eux, la manière dont ils vont jouer avec les règles* »³.

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 5. Cette approche sous-tend par exemple l'étude réalisée par Philippe Bezes sur le système administratif français – système défini par l'auteur non pas comme « un "ordre" homogène mais plutôt (comme) un ensemble de règles et de composantes en interdépendance ayant chacun leur histoire, leurs principes, leur logique, leur coalition de soutien, et leur temporalité » (P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 206).

² C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 64.

³ *Ibid.*, p. 64.

La teneur des dynamiques perceptibles au niveau du 1 % logement vérifie un autre postulat fondamental de la sociologie de l'action organisée. Celui-ci tient dans l'idée selon laquelle les mécanismes impliqués dans la régulation d'un contexte d'action résultent pour une large part des relations qui sont développées par les acteurs. C'est là l'un des tout premiers résultats auxquels peut prétendre l'analyste s'intéressant au fonctionnement du 1 % logement : l'influence que les différents agents s'efforcent d'exercer sur la décision se construit invariablement dans le cadre des interactions que ceux-ci développent avec d'autres agents. Les stratégies mises en œuvre par un acteur individuel ou collectif pour défendre ses intérêts impliquent toujours l'existence d'une relation, qu'il s'agisse pour l'acteur concerné de renforcer ses possibilités d'action en endossant des responsabilités nouvelles, d'amorcer une coopération avec des partenaires extérieurs pour accroître son accès aux ressources mobilisables, ou de restreindre les marges de manœuvre d'autres acteurs dont les initiatives lui semblent de nature à contrecarrer ses intérêts. Comme dans tout système d'action ou organisation, le pouvoir s'interprète ici moins comme un attribut détenu par tel ou tel acteur que comme une relation¹. Ainsi, des luttes d'influence surgissent régulièrement sur la scène du 1 % logement sur une série de questions faisant l'objet de divergences d'appréciation selon les acteurs. La définition de la ligne de partage entre action publique et initiative privée représente l'une d'elles. Quelle que soit la période considérée, les mêmes interrogations se répètent inmanquablement à ce sujet : quel mode de relations l'État doit-il privilégier pour être en capacité de peser sur l'action des CIL et s'assurer de la cohérence de l'emploi des fonds par rapports aux objectifs de la politique du logement ? Quel degré de latitude convient-il de concéder aux organismes collecteurs pour placer ceux-ci en situation d'opérer une médiation efficace dans le domaine du logement et d'adapter leurs interventions à la diversité et à l'évolution des besoins des salariés ?

Le fait de bâtir notre analyse sur une conception relationnelle du pouvoir nous conduit logiquement à incorporer la notion de régulation dans l'élaboration de notre cadre théorique. Pour une partie d'entre elles, les interactions développées autour du 1 % logement peuvent s'interpréter comme s'insérant dans une négociation continue centrée sur la définition de la règle qui encadre la relation entre pouvoirs publics et représentants de l'institution. Le fait de pouvoir peser sur le processus d'élaboration de la règle constitue de part et d'autre un enjeu

¹ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 129. Les dynamiques qui se manifestent à l'échelle du 1 % logement font également écho au propos de Christine Musselin lorsqu'elle souligne « l'importance des interactions et (...) la dimension de pouvoir qui s'y joue. Dans cette perspective, les bonnes relations ou, au contraire, les conflits, l'absence de relations ou, à l'inverse, leur intensité et leur densité sont de puissants indicateurs des marchandages, des échanges, des négociations, des déséquilibres, des alliances, des coalitions qui sous-tendent les interactions entre les acteurs » (2005, *op. cit.*, p. 65).

central. De par les choix qu'il opère parmi les grandes options existant en matière de répartition des compétences et d'élaboration des décisions relatives à l'emploi des fonds, ce processus a pour effet d'induire largement les principaux paramètres de l'organisation du 1 % logement (structuration du système de collecte, définition des possibilités d'investissement de la ressource financière, etc.). Sa propension à fixer les finalités déclarées de l'institution tend en outre à faire de la règle un énoncé précisant le type de légitimité dont le 1 % logement peut se prévaloir auprès de son environnement. Ce second aspect revêt une importance tout aussi décisive pour les acteurs dans la mesure où les choix opérés en la matière conditionnent pour une large part la définition des paramètres techniques susmentionnés¹.

En mettant l'accent sur les formes de légitimité du 1 % logement, le recours à la notion de règle permet également d'envisager les relations qui se développent autour de cette institution comme des relations situées dans une configuration d'action publique – et plus précisément sur la scène de la politique du logement. Cette contextualisation constitue l'une des voies par lesquelles notre analyse emprunte aux approches développées dans le champ de la sociologie de l'action publique (au sens où ce courant incorpore divers apports de la sociologie de l'action organisée). L'existence de passerelles entre ces deux courants se manifeste notamment dans le cas du 1 % logement à partir des schémas explicatifs qu'autorise l'emploi articulé des notions de règles, de légitimité et de projet. Nous savons que, dès lors qu'elle est appliquée au cas de l'action collective, la notion de régulation renvoie à l'idée de production d'un ordre local (voir *supra*). Dans la mesure où il s'accompagne d'un mouvement d'adhésion à un ensemble de valeurs, le processus d'élaboration de la règle recèle un mécanisme intégrateur qui réside dans l'apparition d'un sentiment d'identité collective et la conscience d'appartenir à une communauté². Principe actif de la logique d'agrégation des intérêts dont procède toute action collective, ce mécanisme peut être saisi par l'analyste en référence à la notion de projet : « *Une action collective se définit par un projet autour duquel se constitue un acteur collectif grâce à des règles communes* »³. Le lien qu'il opère entre le

¹ La décision initiale de confier aux CIL la gestion des fonds issus de la PEEC – et la confiance que les pouvoirs publics placent à cette occasion dans la capacité de ces organismes à activer les vertus du paritarisme dans le secteur du logement – expliquent par exemple en grande partie la souplesse caractéristique des premiers textes réglementaires relatifs au 1 % logement.

² Ce mécanisme est explicité par Jean-Daniel Reynaud : « *Un groupe est capable d'action collective dans la mesure où il accepte (il institue) une régulation. Dans la mesure où il accepte une régulation commune, il constitue une communauté* » (1997, *op. cit.*, p. 83, l'auteur faisant référence aux travaux de Denis Segrestin, et en particulier 1980, « Les communautés pertinentes de l'action collective : canevas pour l'étude des fondements sociaux des conflits du travail en France », *Revue française de sociologie*, 21, 2, p. 171-202).

³ J.-D. Reynaud, 1997, *op. cit.*, p. 272.

type de régulation prévalant dans un secteur et l'existence d'un projet suffisamment légitime pour pouvoir fédérer les individus et déterminer les finalités de l'action collective fait de ce schéma une grille qui nous semble adaptée à l'analyse de la transformation du 1 % logement. Les relations de pouvoir qui se déploient autour de l'élaboration des règles relatives à la division du travail entre pouvoirs publics et représentants professionnels ou aux modalités d'emploi des fonds peuvent en effet se lire comme la manifestation des divergences sous-jacentes aux finalités que chacune des parties a tendance à assigner à l'institution. Dans cette perspective, les tensions qui s'expriment au sujet du 1 % logement sur la scène de la politique du logement résultent avant toute chose du rapport de force qui s'exerce entre des projets défendant des conceptions concurrentes de l'institution et de son rôle dans le secteur du logement.

Le recours à une analyse centrée sur les relations de pouvoir se déroulant dans le champ de l'action publique nous paraît enfin se justifier au regard de la valeur heuristique qui réside dans plusieurs approches et notions issues de l'analyse des politiques publiques. Celles-ci ont pour point commun de renvoyer à la manière dont s'affirme un problème public, c'est-à-dire à cette séquence particulière dans la définition d'une politique publique qui consiste en la sélection des problèmes pertinents de l'action publique¹. Le processus par lequel est élaborée la règle relative à la gestion du 1 % logement et à l'emploi des fonds présente plusieurs points de ressemblance avec ce type d'opérations dont nous souhaitons exposer ici certains aspects avant d'y revenir plus en détail dans les chapitres suivants. La construction d'un problème public et politique requiert généralement l'intervention d'une « communauté » d'acteurs publics et d'acteurs privés sélectionnés pour leur capacité présumée de produire une expertise pertinente sur la question ou de représenter les publics visés par l'action à engager². Cette phase suscite des interactions qui matérialisent les efforts mis en œuvre par les acteurs pour peser sur la représentation du problème et le contenu de la politique envisagée³. La dimension concurrentielle qui caractérise ce type de mobilisation est rendue par la notion

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 66 sqq.

² La notion de « communauté de politique publique » a été élaborée pour qualifier l'intervention de collectifs composés de groupes d'intérêts et d'élites politiques réunies sur des scènes dont les limites excèdent les frontières formelles des organisations concernées et où ils coopèrent à l'élaboration des choix publics. Regroupant des acteurs issus d'horizons divers (administration, milieux économiques, recherche, etc.) et caractérisés par des degrés d'intérêt, de compétence et d'implication élevés sur un problème donné, ces entités « *préparent, voire anticipent les décisions politiques* » au sens où elles constituent « *à la fois des lieux de production de connaissances spécifiques, des lieux d'apprentissage entre acteurs, des lieux de négociation de diagnostics et de voies d'action* » (*ibid.*, p. 73).

³ Ces efforts peuvent être perçus comme s'inscrivant dans une « *dynamique de construction de cause* » caractérisée notamment par le fait que les différents protagonistes s'efforcent « *d'imposer leur vision d'un enjeu et d'influer sur les actions à entreprendre* » (*ibid.*, p. 75).

d'« arène ». Introduite dans le contexte français par Bruno Jobert pour mettre en évidence la dialectique existant entre les processus de production d'idées et les jeux des acteurs¹, cette notion – à laquelle certains auteurs préfèrent celle de « forum » – désigne l'ensemble des lieux dédiés à la confrontation des positions divergentes qui s'affirment sur un problème donné. Alors que plusieurs profils d'arènes ont été identifiés par la recherche au regard des constantes qui se manifestent dans chaque cas au niveau des acteurs regroupés ou des débats engagés en leur sein², cette notion est saisie dans plusieurs travaux comme un moyen de rendre compte des relations de pouvoir et des règles qui structurent une scène particulière, mais aussi de témoigner des phénomènes de circulation d'idées qui s'opèrent entre diverses scènes et participent à la production de matrices cognitives orientant les choix publics³. Plusieurs travaux étayent ainsi l'idée selon laquelle le produit de débats menés autour d'un problème public a tendance à exercer une influence sur le contenu des décisions politiques élaborées sur ce problème : « *La production (du forum) détermine en partie les marges de compromis et l'équilibre des pouvoirs dans (l'arène), en conférant aux ressources détenues par chaque acteur un degré de pertinence variable* »⁴.

1.1.2 Une action située au cœur d'un processus d'échange politique

Les interactions suscitées par l'élaboration des règles relatives au 1 % logement ne se déroulent pas dans un cadre ordinaire. La genèse de cette institution et l'identité des acteurs associés à son gouvernement invitent l'analyste à puiser dans le modèle néo-corporatiste les facteurs à même d'expliquer les changements qui surviennent dans son organisation. Bien des aspects de cette organisation apparentent en effet le 1 % logement à un élément des systèmes néo-corporatistes mis en place dans plusieurs pays européens après la Seconde Guerre mondiale. C'est un dispositif fondé sur une relation tripartite où l'État a choisi de déléguer

¹ L. Boussaguet, 2004, « Forums », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *op. cit.*, p. 226. La notion d'« arène » est apparue dans les travaux de Roger W. Cobb et Charles D. Elder (1972, *Participation in American Politics : the Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, John Hopkins University Press).

² Bruno Jobert fait ainsi la différence entre les « forums où prédominent les débats et controverses autour du sens des politiques (et les) arènes où se négocient les compromis institutionnalisés et leur révision » (1998, *op. cit.*, p. 135). Laurie Boussaguet distingue pour sa part quatre catégories de forums : le « forum scientifique » qui regroupe des spécialistes, le « forum de la communication politique » dont la finalité est la conquête et/ou la conservation du pouvoir politique, le « forum des professionnels » qui se compose des acteurs privés du secteur concerné, et le « forum des communautés de politiques publiques » dans lequel se construisent les programmes concrets d'action publique (2004, *op. cit.*, p. 227-229).

³ *Ibid.*, p. 230. Pour un exemple d'application de la notion de forum à l'analyse d'une politique publique, voir E. Fouilleux, 2000, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50, 2, avril, p. 277-305.

⁴ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 17.

une partie de son autorité – la gestion d’une ressource obligatoire ayant vocation à financer une politique sectorielle – à des représentants d’intérêts caractérisés par leur nombre limité, leur organisation centralisée et hiérarchisée, qui bénéficient d’un monopole de représentation auprès de leurs publics respectifs (en l’occurrence les employeurs et les salariés) et dont on attend qu’ils développent une pratique de la négociation et du compromis¹. Au même titre que la création des différents régimes de la protection sociale, celle du 1 % logement s’inscrit dans une logique d’interpénétration de l’État et de la sphère professionnelle qui repose sur un processus d’échange politique.

Les ressources mises en jeu dans cet échange ressortent de deux catégories principales. Les premières sont symboliques et jouent sur les fondements de la légitimité des acteurs. En déléguant la gestion des fonds issus de la PEEC aux représentants économiques et sociaux, il s’agit avant tout pour l’État de « *les reconnaître et (de) se faire reconnaître* »², d’accentuer un processus d’institutionnalisation participant d’une logique de « *reconnaissance croisée des élites politiques administratives et représentatives d’intérêts* »³. Le second type de ressources est d’ordre matériel. En plus des ressources qui s’analysent en termes d’accès à l’État (information, présence dans différentes instances décisionnelles liées au logement, etc.), la gestion du 1 % logement ouvre droit à un certain nombre de privilèges qui génèrent des structures d’opportunité et confortent les intérêts des organisations concernées. Les organismes collecteurs se voient ainsi accorder le droit de gérer une ressource prélevée sur les entreprises et, à la faveur d’un cadre réglementaire relativement souple, de développer divers types d’activités et de structures (sociétés de construction, etc.) à côté des fonctions de collecte et d’investissement des fonds issus de la PEEC. Les organisations représentant les employeurs et les salariés bénéficient pour leur part d’une série d’avantages matériels : perception de montants prélevés sur la ressource financière globale pour financer la formation des militants (les administrateurs de CIL en premier lieu), possibilité de gérer un marché de l’emploi interne et de reclasser des militants dans des structures du 1 % logement, etc.

Le choix qui consiste en 1953 à confier la gestion des fonds du 1 % logement aux CIL dénote chez les pouvoirs publics une volonté de transposer dans le domaine du logement la forme de gouvernement qui domine le champ de la protection sociale depuis la Libération.

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 63.

² *Ibid.*, p. 57.

³ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 144. Une telle logique répond à la « fonction première » des groupes d’intérêt : « *faire pression sur les détenteurs des positions de pouvoir bureaucratique-politiques en accédant à la position d’acteur pertinent reconnu, ou à tout le moins existant, dans la définition des politiques publiques en général ou de certaines politiques sectorielles* » et en bénéficiant ce faisant d’un « *label officiel qui permet aux organisations de ne pas avoir à démontrer constamment leur force* » (*ibid.*, p. 23-24 et 71).

Alors qu'une politique publique ambitieuse est en passe d'être mise en œuvre pour répondre au défi imposé par la crise du logement, les pouvoirs publics comptent notamment sur la capacité des représentants des employeurs et – surtout – des représentants des salariés « à agréger des soutiens et à produire du consentement afin d'accroître la légitimité et l'effectivité de l'action publique »¹. De la même manière que les syndicats ouvriers sont censés canaliser les revendications salariales et contribuer ainsi à accroître la prévisibilité du développement de la demande globale, l'on attend d'eux qu'ils participent également à la préservation de l'ordre économique et social dans le secteur particulier du logement (entre autres domaines de la consommation des ménages).

L'intérêt représenté par la notion d'échange politique pour la compréhension des dynamiques relatives à l'organisation du 1 % logement ne se limite pas cependant au contexte de la création de l'institution. Le recours à cette notion permet également d'analyser les enjeux qui sous-tendent la relation entretenue par l'État et les partenaires sociaux tout au long de l'histoire du 1 % logement. À un niveau théorique, la notion d'échange politique a d'abord pour particularité de compenser une faiblesse identifiée dans la sociologie de l'action organisée en conjuguant dans une même approche une analyse de l'action publique en termes d'échange et la prise en compte des ressources spécifiques de l'acteur étatique (sélection des interlocuteurs légitimes, capacité à modifier les termes de l'échange). Dans le cas du 1 % logement, elle permet ce faisant de rendre perceptible l'interdépendance qui caractérise cette relation du fait de la dispersion des ressources légitimes qui prévaut entre le politique (qui détient formellement le pouvoir de modifier le cadre légal de la PEEC et de retirer la délégation consentie en 1953) et les représentants de la sphère professionnelle (qui sont théoriquement en capacité d'activer les vertus attachées au paritarisme et de justifier ainsi l'existence de l'obligation à laquelle sont astreints les employeurs). Dans une certaine mesure, les acteurs semblent naturellement conduits dans un tel contexte à développer – selon l'expression consacrée – des « *rapports de coopération fondés sur une confiance non exclusive de conflits* »².

Le recours à la notion d'échange politique permet ensuite de cerner plus précisément les mécanismes par lesquels un dispositif tel que le 1 % logement est susceptible de se perpétuer dans la durée ou de connaître des transformations. La stabilité des règles relatives au gouvernement de l'institution ou à l'emploi des fonds peut s'analyser de ce point de vue comme l'effet de la capacité de ces règles de structurer des transactions satisfaisantes pour

¹ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 93.

² J. Le Goff, 2004, *op. cit.*, p. 284.

l'ensemble des parties impliquées dans l'échange. Suivant la même logique, la transformation de ces règles peut s'interpréter à l'inverse comme le fruit des stratégies amorcées par certains acteurs dans l'espoir de voir leurs intérêts confortés par l'avènement d'une organisation alternative du 1 % logement.

1.1.3 Une intervention mesurable *via* le recours à une analyse « par le bas »

L'approche « par le bas » – ou analyse de la « mise en œuvre » – constitue un autre angle d'analyse propice à l'identification des facteurs explicatifs de la transformation du 1 % logement. La spécificité de cette approche réside dans le fait qu'elle propose une vision élargie des politiques publiques – vision dans laquelle ces dernières se conçoivent moins comme une succession de séquences décisionnelles que comme une action globale – et qu'elle opère une dissociation entre l'action des décideurs qui sont à l'origine d'un programme d'action publique et celle des interprètes en charge de l'application de ce programme (voir *supra*)¹. Elle invite l'analyste à adopter un raisonnement procédant par référence à l'espace social de l'action publique, espace dans lequel la mise en œuvre d'une politique représente un vaste champ d'interactions et comporte nécessairement une part d'incertitude liée au caractère imprévisible du comportement des acteurs². Elle incite également à scruter les écarts qui à tous moments peuvent se manifester entre le contenu d'une décision élaborée au niveau supérieur et les modalités de sa mise en œuvre effective sur le terrain. Quelle que soit leur origine – ignorance du contenu des décisions adoptées, résistance contre l'application de celles-ci, détournement des objectifs à des fins spécifiques –, ces écarts attestent de la capacité spécifique de chaque acteur de développer des marges d'autonomie et des capacités d'appréciation discrétionnaire dans un contexte d'action donné³.

Le recours à une approche « par le bas » a également pour effet de modifier la manière dont on peut se représenter le changement dans le champ des politiques publiques. À la différence d'une approche centrée sur les décisions qui a naturellement tendance à insister sur le caractère instable d'un secteur donné, l'analyse de la mise en œuvre offre la possibilité de

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 40.

² Un tel raisonnement semble compatible avec la mobilisation de notions – les notions d'« arène », de « communauté de politique publique » – qui mettent l'accent sur la diversité des scènes regroupant toutes sortes d'acteurs et sur le poids qu'exercent les interactions suscitées dans ce cadre sur l'élaboration des politiques publiques : « À l'intérieur de (l'espace social de l'action publique) coexistent des formes de mobilisation et d'action collective différentes qui de façon continue discutent les enjeux émergents, évaluent les actions passées, recherchent des soutiens experts et politiques, reconfigurent les problèmes publics, influencent les instances décisionnaires, expérimentent de nouveaux instruments, incluent ou excluent des partenaires » (*ibid.*, p. 44).

³ *Ibid.*, p. 88-89.

mettre en évidence les phénomènes d'inertie (élasticité des logiques endogènes, résistance par rapport aux chocs extérieurs) qui sont susceptibles d'accompagner l'application des lois ou des directives administratives au niveau local¹. Selon cette perspective, le « *changement est un mouvement bien plus permanent, continu, progressif, par adaptations successives et limitées, sur lequel les grandes réformes n'ont, le plus souvent, que des effets limités et marginaux* »². L'émergence d'une telle approche dans le champ des politiques publiques a constitué une étape essentielle dans l'élaboration d'une politique d'évaluation de l'effectivité des lois et des politiques³. En attirant l'attention sur l'écart qui peut exister entre le « *sens explicite* » d'une politique (qui est défini par les décideurs) et son « *sens latent* » (qui se révèle progressivement au cours de sa mise en œuvre)⁴, elle permet une meilleure spécification du changement qui survient dans une politique (contenu, intensité, rythme...). Elle a également pour vertu de doter l'analyste d'une capacité à objectiver les discours de légitimation émanant des élites politiques et de relativiser la portée des rhétoriques politiques de la réforme⁵.

La mobilisation d'une telle approche représente un intérêt évident pour l'examen d'une question telle que la transformation du 1 % logement. Plusieurs éléments en témoignent. Il apparaît d'abord rapidement à l'observateur que les organisations représentant les employeurs et les salariés sont directement concernées par l'existence d'un phénomène de distorsion entre différents niveaux d'action. Dans certains cas, il n'est pas rare que des divergences d'intérêt fondamentales s'expriment entre le sommet et la base en particulier. Les organes constitutifs de l'institution eux-mêmes ne sont pas non plus à l'abri de ce type de dissensions. L'un des premiers enseignements issus de l'étude du fonctionnement du 1 % logement réside ainsi dans l'importance des écarts qui peuvent se manifester entre les décisions qui sont élaborées par les responsables nationaux de l'institution et des pratiques qui trahissent bien souvent chez les responsables locaux une propension à veiller avant tout à des intérêts de structure plus ou moins directement connectés à l'objet du 1 % logement. Ainsi que nous le verrons dans les chapitres suivants, de tels écarts tiennent pour une grande part à la structuration et au fonctionnement concret des organisations qui sont associées au gouvernement de l'institution.

¹ C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 68.

² *Ibid.*, p. 69.

³ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 88.

⁴ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 24.

⁵ J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, *op. cit.*, p. 11.

La prise en compte de cette caractéristique induit l'une des logiques structurantes de notre recherche. Celle-ci peut s'énoncer de la manière suivante : pour saisir les déterminants de l'évolution du 1 % logement, il apparaît nécessaire d'articuler au sein d'une même analyse les processus par lesquels les règles relatives à l'architecture institutionnelle ou à l'emploi des fonds se créent et se transforment avec les logiques endogènes des organisations qui interviennent dans l'espace formé par l'institution (soit les modalités de la coordination qui s'opère entre les différents échelons d'une même organisation, le degré de convergence des intérêts regroupés dans celle-ci, l'existence d'une volonté politique ou non, etc.). On retrouve ici une préoccupation commune aux sociologues de l'action publique – et *a fortiori* à la sociologie de l'action organisée – qui consiste à expliquer la transformation d'un secteur à partir de l'analyse de ses logiques de fonctionnement et de son mode de régulation internes¹. Cette approche, qui peut justifier aux yeux de certains auteurs de privilégier l'analyse du changement *dans* les politiques publiques à celle du changement *des* politiques publiques², nous apparaît riche de potentialités pour la recherche. Elle offre la possibilité d'une analyse capable à la fois d'appréhender la diversité caractéristique des pratiques locales des CIL (que ce soit en termes d'emploi des fonds, de stratégies de développement, de relations avec les autres acteurs locaux ou avec les responsables nationaux de l'institution) et de dégager les grandes lignes de force de l'organisation du 1 % logement³. Elle permet ainsi de saisir les ressorts des transformations qui se manifestent aux yeux de tous à la lumière des mouvements souterrains qui préparent celles-ci ou qui en résultent. Selon cette perspective, la valeur de l'approche par le bas ne se réduit pas au fait de déceler les déformations qui sont susceptibles de se produire dans la mise en œuvre des normes définies à l'échelle nationale. Le recours à ce type d'approche offre également un aperçu des dynamiques qui, parce qu'interprétées comme des déviations par rapport aux finalités affichées du 1 % logement, fournissent à certains acteurs les arguments qui justifieront à leurs yeux l'élaboration de réformes plus radicales.

¹ « Si l'objet de recherche qui intéresse le sociologue est ainsi plus souvent le secteur (ou une partie du secteur) que celui des programmes ou des mesures qui travaillent à le modifier, il peut, cependant, s'appuyer sur la compréhension de la structuration et des arrangements particuliers d'un secteur pour analyser la réception, les effets, le succès ou les échecs des actions, programmes ou mesures visant à le transformer » (C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 56).

² J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, *op. cit.*

³ S'affirme ici encore une démarche propre à la sociologie de l'action organisée qui « doit trouver un équilibre entre l'existence de régulations communes au niveau d'un secteur et la variété des arrangements que les acteurs vont construire dans l'enceinte de ces régulations communes » (C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 67).

1.2 Le 1 % logement saisi comme institution et instrument d'action publique

L'élaboration de notre cadre théorique passe également par la prise en compte des variables d'analyse qui mettent l'accent sur les éléments dont l'existence tend à constituer un vecteur d'ordre et de stabilité de l'action publique. Plusieurs approches ont été développées dans le champ de l'analyse des politiques publiques pour saisir les facteurs explicatifs de ce type de phénomènes. Centrées sur les notions de normes, d'institutions ou d'instruments d'action publique, ces approches représentent un intérêt évident pour notre recherche dans la mesure où, invitant à aborder le 1 % logement sous l'angle de sa propension à jouer un rôle structurant à l'intérieur de la politique du logement, elles permettent de cerner une dimension essentielle de l'intervention mise en œuvre par celui-ci. Dans cette perspective, le 1 % logement figure un ensemble de règles ayant vocation à délimiter les possibilités d'intervention des acteurs et à orienter leurs pratiques dans le sens des objectifs de la politique du logement. En fixant un cadre à l'intérieur duquel la participation à l'action (collecte de la PEEC, utilisation des fonds, etc.) suppose le consentement à un abandon partiel d'autonomie, il est censé receler une fonction de stabilisation des comportements et de réduction de leur imprévisibilité.

L'intérêt de ces approches ne se réduit pas au fait qu'elles permettent de mettre à jour les différentes formes de contraintes qui s'imposent aux acteurs pour la simple raison qu'ils appartiennent à un même contexte d'action. En explicitant les finalités qui sont attachées à la mobilisation de tel ou tel instrument d'action publique, ces approches ont également pour propriété d'ouvrir des perspectives pour l'analyse du produit des politiques et de leur évolution dans la durée. Appliquées au cas qui nous intéresse ici, elles permettent d'abord de resituer les motifs qui sont à l'origine de la création du 1 % logement et qui, à ce titre, se révèlent à même d'en expliquer les principales modalités d'organisation (le choix du paritarisme, l'octroi à la PEEC d'un statut d'aide complémentaire à l'aide au logement, etc.). Elles ont en outre pour propriété d'ouvrir la voie à une analyse capable d'identifier dans l'évolution spécifique du 1 % logement des dynamiques plus globales à l'œuvre dans divers secteurs de l'action publique (en l'occurrence la politique du logement et le paritarisme).

En orientant l'analyse sur la manière dont les choix d'organisation initiaux sont susceptibles d'influer sur la définition des structures et de l'emploi des fonds du 1 % logement, le recours à une approche en termes d'instrumentation offre enfin la possibilité – et c'est la dimension qui nous intéresse le plus directement ici – de repérer les mécanismes expliquant que cette institution alterne au fil de son histoire des phases pendant lesquelles elle

se perpétue sous une forme quasi-identique et des périodes marquées par la transformation de son organisation¹. À l'instar de ceux qui sont impliqués dans les processus d'échanges politiques (voir *supra*), ces mécanismes agissent pour plusieurs d'entre eux dans le sens d'une reconnaissance et d'une stabilité sans cesse accrues – d'une institutionnalisation en somme – du 1 % logement. Mais, dans la mesure où ils trouvent à s'alimenter des écarts qui se révèlent à un moment donné entre les finalités affichées de l'institution et les pratiques concrètes développées par les acteurs, d'autres mécanismes – les critiques, les controverses, etc. – peuvent surgir sur la scène du 1 % logement et, selon qu'ils rencontrent des contextes propices ou non, entraîner à terme des changements dans l'organisation de celui-ci.

Il s'agit ici d'examiner les approches théoriques qui, parce qu'elles mettent l'accent sur les variables qui ont tendance à peser sur les comportements des acteurs et à influencer les mécanismes de la décision publique, nous semblent à même de fournir des clefs d'analyse pour l'étude de la transformation du 1 % logement. Cet examen se déroule en trois temps successifs à la faveur desquels nous tentons de montrer en quoi le 1 % logement peut se concevoir – et gagne à être analysé – comme un instrument d'action publique (1.2.1), comme une institution (1.2.2) et comme un dispositif dont l'organisation est sensible aux changements affectant les croyances dominantes sur la scène des politiques publiques (1.2.3).

¹ Nous avons tendance à utiliser autant que faire se peut la notion d'« organisation » du 1 % logement en lieu et place de la notion de « régulation » pour désigner l'ensemble des règles relatives au mode de gouvernement de l'institution et aux possibilités de gestion et d'utilisation des fonds issus de la PEEC. Ce choix vise en premier lieu à simplifier notre propos en nous épargnant l'emploi systématique d'une notion dont le caractère générique nous semble par ailleurs de nature à nuire à la précision de notre exposé (voir *supra*). Sur un plan théorique, il implique fondamentalement de distinguer les « règles-supports », ou « règles-vecteurs », c'est-à-dire les « régulations » dont l'intervention sert plus ou moins explicitement un projet qu'elles s'efforcent de faire advenir sur la scène du 1 % logement, des « règles-produits », notion qui renvoie dans notre approche à « l'organisation » du 1 % logement, soit la forme institutionnelle issue de la confrontation opérée par des régulations concurrentes et qui est susceptible à tout moment de modifications selon l'évolution des forces en présence. Suivant cette perspective, une « régulation » désigne pour nous à la fois un système d'acteurs porteur d'intérêts spécifiques et la vision du 1 % logement (représentations, idées, valeurs, principes, arguments, expertises, etc.) dont ces acteurs se font le relais. La notion d'« organisation » revêt quant à elle une signification élargie par rapport à la dimension formelle dans laquelle elle tend à être confinée dans le sens commun – nous reprenons en cela l'un des présupposés de la sociologie de l'action organisée : « (...) *dans l'approche organisationnelle, l'organisation (...) fait référence surtout aux processus par lesquels une situation d'interactions se stabilise entre des acteurs individuels et collectifs, et donc, aux normes et arrangements que ces derniers ont développés (plus ou moins dans la durée) et à partir desquels ils produisent et entretiennent des modes de fonctionnement collectifs* » (C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 53 n.). La définition donnée à la notion d'organisation dans l'approche institutionnelle corrobore cette conception de l'organisation comme forme matérielle résultant d'un processus temporel : « (L'institution) *est une invention, c'est-à-dire une intervention dans un rapport de force réel, à laquelle le droit ne prête que la durée, et qui peut, de ce fait, se prolonger dans une organisation. L'organisation devient alors une instance de l'institution, lui permettant de passer du virtuel à l'actuel en lui procurant des organes* » (L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 124-125).

1.2.1 Un instrument financier doublé d'une fonction de gouvernabilité de la société

Le 1 % logement constitue d'abord un dispositif de financement du logement. S'appuyant historiquement sur une contribution des employeurs à l'effort public de construction, il prend place dans la batterie des « *instruments économiques et fiscaux* (qui ont pour particularité) *d'utiliser des techniques et des outils monétaires (...) pour prélever des ressources destinées à être redistribuées (impôts, taxes)* »¹. Plusieurs caractéristiques du 1 % logement tendent à assimiler celui-ci aux outils qui ressortent de cette catégorie. Les premières sont d'ordre technique. Si la PEEC ne constitue pas un impôt en tant que tel, elle en présente cependant les caractéristiques fondamentales de par son mode de calcul, son caractère obligatoire, ses modalités de perception et les possibilités d'affectation des fonds collectés. La PEEC s'apparente également à une ressource fiscale au regard des finalités qui lui ont été assignées historiquement. Lors de sa généralisation en 1953, la vocation de cette contribution était de constituer un capital dévalorisé venant en appui de l'aide à la pierre et d'abaisser ainsi le coût des logements construits avec l'appui des concours de l'État. Créée pour accroître la capacité de la politique du logement à exercer un effet correcteur sur les mécanismes du marché, elle revêt sous cet angle une légitimité qui « *s'apprécie (...) en termes d'efficacité économique et sociale* »².

Cette efficacité est exigée en particulier des CIL et des pratiques que ceux-ci développent sur le terrain en matière de gestion et d'utilisation des fonds. La manière dont l'intervention de ces organismes a su trouver sa place dans le système de financement du logement témoigne en l'occurrence des compétences spécifiques sur lesquelles se fonde la légitimité du 1 % logement en tant qu'instrument économique et fiscal. Les concours financiers investis dans les opérations de construction présentent plusieurs caractéristiques qui semble devoir conférer à l'intervention des CIL une valeur ajoutée après des organismes constructeurs. La brièveté du processus de décision (relation directe avec le CIL, réactivité supposée des acteurs...) et la souplesse des modalités d'investissement des fonds (propension à intervenir en aval des opérations, capacité à boucler le plan de financement à la marge et à éponger d'éventuels surcoûts non prévus initialement) comptent parmi ces avantages qui apparaissent de nature à légitimer l'action du 1 % logement par effet de contraste avec un système de financement du logement social communément décrié pour sa lourdeur administrative et pour la rigidité du prêt principal de la Caisse des dépôts et consignations.

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2004, *op. cit.* p. 362.

² *Ibid.*, p. 362.

L'intervention du 1 % logement ne saurait cependant être réduite à sa dimension économique. La délégation de gestion consentie en direction des CIL en 1953 indique que la création de la PEEC ne vise pas seulement à engendrer une ressource complémentaire dans le système de financement du logement. Cette décision manifeste alors également la volonté de l'État d'adosser le programme d'action qu'il s'apprête à engager dans le secteur du logement à un système de représentation des intérêts sociaux distinct des formes habituelles de la représentation politique. Elle paraît devoir garantir à la nouvelle politique de construction un accès aux ressources inhérentes à la présence des représentants des salariés dans l'institution : entretien d'une relation de proximité immédiate avec les intéressés, capacité à cerner les besoins en logement et à développer une expertise fine dans ce domaine, propension à jouer un rôle d'éducation auprès des habitants, etc. En ce sens, le 1 % logement doit se comprendre comme un « instrument d'action publique », c'est-à-dire « *un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* »¹. En rattachant le 1 % logement au modèle politique de la démocratie sociale, le choix de la forme paritaire en particulier s'inscrit dans cette logique qui consiste à chercher à peser sur la régulation d'un secteur en organisant les relations qui se déploient à l'échelle de celui-ci entre la sphère politique et la société civile. Ce choix tend dès lors à faire du 1 % logement un élément de la régulation politique qui se met en place durant cette période dans et à partir du domaine du logement. Il rend plus largement compte de la charge politique qui sous-tend invariablement le choix des outils dont sont équipées les politiques publiques : « (...) *l'instrumentation de l'action publique est un enjeu majeur, car elle est révélatrice d'une théorisation plus ou moins explicite du rapport gouvernant/gouverné* »².

Le 1 % logement s'inscrit dans deux secteurs distincts de l'action publique. C'est d'abord un instrument de la politique du logement. L'intervention du 1 % logement s'interprète dans ce cadre comme partie prenante des nouveaux modes de gouvernement de la société que l'État s'efforce d'instaurer au cours des années 1950-1960 *via* son intervention dans les nouveaux quartiers d'habitat³. Il s'apparente ensuite à un élément de la protection sociale telle que celle-ci a été pensée à partir de la fin du XIX^e siècle. Le recours à la forme paritaire situe le 1 % logement dans la continuité des dispositifs imaginés par les

¹ *Ibid.*, p. 13.

² P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 105.

³ Le rôle qui est alors attribué au logement social dans la modernisation de la société (socialisation des nouveaux arrivants, apprentissage des formes de la vie collective, accès aux différents éléments du confort moderne, etc.) est abordé dans la deuxième partie.

Réformateurs sociaux des débuts de la Troisième République. En effet, il se caractérise par sa propension présumée à favoriser le développement d'une culture de dialogue et de consensus et à participer à la réduction de la conflictualité sociale qui parcourt la société. Les artisans de la création du 1 % logement renouent également avec l'ambition des premières législations adoptées dans le secteur du logement en affichant leur volonté de contribuer à la lutte contre l'insécurité ouvrière et les inégalités sociales. À l'image des habitations à bon marché (HBM), le 1 % logement vise à fournir aux salariés – historiquement les « personnes vivant principalement de leurs salaires », c'est-à-dire les non-proprétaires – des avantages à même de les protéger contre les risques susceptibles de peser sur leur accès au logement et leur maintien dans celui-ci. Le fait que la PEEC ait vocation à être investie en premier lieu dans la construction d'habitations à loyers modérés (HLM) paraît de nature à inscrire la gestion de cette contribution dans le processus de socialisation du salaire qui se déroule pendant la seconde moitié du XX^e siècle. Sa propension à accroître les possibilités offertes aux salariés d'accéder à un logement doté des attributs du confort moderne et d'un loyer abordable assimile alors de fait le 1 % logement à un outil de la protection sociale dont ressort cette catégorie de la population. Cet instrument constitue cependant un objet atypique dans le champ de la protection sociale. Le fait que la ressource financière soit aussi susceptible d'être utilisée sous forme de prêts pour l'accession à la propriété inscrit également l'institution dans une logique libérale selon laquelle la protection contre les risques de l'existence résulte avant toute chose de la détention d'un patrimoine. Pour reprendre la sémantique d'Henri Hatzfeld¹, on peut voir dans le 1 % logement un instrument inséré historiquement à la fois dans le modèle de la « sécurité-propriété » prôné par les partisans du libéralisme et dans celui de la « sécurité-équipements collectifs sociaux » élaboré par les élites modernisatrices de l'Après-guerre.

1.2.2 Une institution ancrée dans la politique du logement

La création du 1 % logement dote historiquement les organisations représentatives des employeurs et des salariés de la capacité de développer une action particulière en faveur du logement des salariés. Ce faisant, elle ouvre à ces organisations un espace d'intervention à l'intérieur de la politique du logement et leur confère une certaine latitude pour développer des pratiques spécifiques. C'est en ce sens que le 1 % logement peut être classé parmi les

¹ H. Hatzfeld, 2004, *op. cit.*

instruments autour desquels se construit l'action publique dans ce domaine. On peut ainsi se représenter celui-ci comme un « *secteur privé d'intervention* »¹ auquel des prérogatives publiques ont été confiées au nom de la croyance qu'entretiennent les pouvoirs publics dans la capacité des acteurs à orienter leurs pratiques dans le sens de la politique du logement.

Selon un raisonnement similaire, le 1 % logement se conçoit également comme formant une « institution de l'action publique » au sens défini par les tenants de l'approche néo-institutionnaliste². Selon eux, les politiques publiques peuvent s'analyser du point de vue de la genèse et à de la transformation des institutions³. Cette idée trouve son origine dans les mécanismes mis en évidence par la sociologie de l'action organisée, courant dans lequel les institutions apparaissent comme le produit des interactions développées par les acteurs pour tenter de faire advenir des modalités d'échange propices à la maximisation de leurs intérêts : « *Les institutions sont créées par des acteurs qui coopèrent ou s'affrontent sur la définition des règles* »⁴. Fruit des stratégies et des jeux développés par les acteurs pour peser sur les finalités de l'action collective, elles ont également pour propriété de former le cadre à l'intérieur duquel ces stratégies et ces jeux se déploient⁵. Si les institutions ont tendance à refléter les relations de pouvoir qui se structurent à un moment donné au sein d'un système d'action, elles ont donc aussi pour attribut d'orienter la répartition des ressources mobilisables par les acteurs⁶.

Telle que développée dans le champ des politiques publiques, l'approche néo-institutionnaliste met l'accent sur la centralité du rôle détenu par les institutions dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'action publique. Se définissant comme un ensemble de

¹ L'expression est empruntée à Colette Bec qui en a fait usage pour qualifier la place dévolue aux sociétés philanthropiques par les élites républicaines de la fin du XIX^e siècle suite à la création de la direction de l'Assistance publique (1994, *Assistance et République : la recherche d'un nouveau contrat social sous la III^e République*, Paris, Les Editions de l'Atelier/Les Editions ouvrières, p. 172).

² P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 93 sqq.

³ Le néo-institutionnalisme marque une tentative de « *relativiser la dépendance du système politique par rapport à la société au profit d'une interdépendance entre des institutions sociales et politiques relativement autonomes* » (J. March, J. Olsen, 1984, « The new institutionalism. Organisational Factor in Political Life, *American Political Science Review*, 78, p. 734-749, cité par P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 41). Sur l'émergence de cette approche dans le champ de l'analyse des politiques publiques et sa division en trois courants distincts – le néo-institutionnalisme du choix rationnel, le néo-institutionnalisme historique et le néo-institutionnalisme sociologique –, voir P. A. Hall, R. Taylor, 1997, « Les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, 47, 3-4, p. 469-495.

⁴ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 99. L'affirmation du courant de l'« institutionnalisme du choix rationnel » repose précisément sur l'idée selon laquelle « *les institutions sont les règles du jeu : les équilibres sont construits par les acteurs et reflètent leur rapport de force* » (P. Laborier, 2003, « Historicité et sociologie de l'action publique », P. Laborier, D. Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP-GSPM, p. 436).

⁵ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 41.

⁶ « *Les institutions ne sont pas neutres. Un processus d'institutionnalisation contribue à privilégier certains acteurs, certains intérêts* » (P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, p. 99).

règles, de normes et de procédures encadrant les interactions inter-individuelles, ces entités sont d'abord conçues comme une condition nécessaire à la production des politiques publiques. Cette qualité résulte en l'espèce de la propension prêtée aux institutions d'accroître la prévisibilité des comportements et de pérenniser les modes de coopération des acteurs : « *les institutions fournissent un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et rend possible l'action publique* »¹. Les institutions figurent ensuite régulièrement dans l'analyse des politiques publiques comme des forces à même d'exercer une influence sur l'orientation et le contenu des politiques. Cette influence n'opère pas de manière indifférenciée : dans la plupart des travaux qui s'inscrivent dans ce courant, elle s'apparente à une forme de résistance au changement. Si le processus par lequel certaines institutions sont créées comporte une part irréductible d'incertitude², la manière dont celles-ci évoluent et se perpétuent dans la durée a tendance selon cette perspective à représenter un facteur d'inertie pour les politiques du secteur concerné. La notion de « dépendance au sentier » (ou « *path dependence* ») a été élaborée précisément pour caractériser cette disposition des institutions à circonscrire le champ des possibles en matière de réforme³. Elle diffuse l'idée de politiques publiques marquées par une certaine tendance à évoluer sur le mode de la sédimentation progressive et offrant structurellement peu de place à la réalisation d'inflexions significatives.

L'approche théorique élaborée dans le courant néo-institutionnaliste n'est pas dénuée de lien avec les analyses qui ont pu être développées dans le champ des relations professionnelles. Plusieurs travaux ont ainsi mis en évidence l'idée selon laquelle la pesanteur caractéristique de certaines politiques publiques trouve l'une de ses causes essentielles dans l'influence exercée par les processus d'échanges politiques qui ont été amorcés après-guerre dans plusieurs secteurs de l'action publique. Ces processus y sont généralement présentés comme étant à l'origine de comportements et de pratiques propres à expliquer « *les liens existant entre ces ancrages institutionnels cumulés et l'enracinement d'échanges particuliers entre l'État et les ressortissants concernés* »⁴. Ces formes d'échange se caractérisent dans cette perspective par leur propension à susciter des mécanismes d'auto-renforcement reposant sur l'adhésion des groupes concernés et sur l'attachement que ces groupes nourrissent à

¹ *Ibid.*, p. 98.

² C'est le cas notamment des institutions de l'État-social créées sur fond de rapports de force et de conflits sociaux (*ibid.*, p. 100).

³ Cette notion vise à cerner « *l'existence de mouvements cumulatifs cristallisant les systèmes d'action et les configurations institutionnelles propres à un sous-système donné, et déterminant un cheminement précis de l'action publique* » (P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 135). Elle doit son succès notamment aux travaux de Paul Pierson (1993, « When Effects becomes Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45, p. 595-628).

⁴ P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 136.

l'égard des ressources auxquelles les institutions leur garantissent l'accès¹. Cette capacité présumée des institutions d'entretenir les échanges politiques dans la durée se manifeste notamment dans les analyses menées dans le champ de la protection sociale. Ainsi, la décision de confier la gestion des fonds issus des cotisations sociales à des institutions gouvernées par les organisations syndicales et patronales a régulièrement été analysée à partir des années 1980 comme un facteur de résistance aux réformes à engager dans un système français par trop marqué par « l'empreinte des origines »².

En tant qu'agencement institutionnel procurant aux organisations gestionnaires un certain nombre d'avantages symboliques et matériels, le paritarisme n'échappe pas à ce type d'analyses. Il peut ainsi aisément se concevoir comme l'une principales formes institutionnelles dont la présence a pour effet de stabiliser les relations entre l'État et les représentants de la société – en l'occurrence les « partenaires sociaux » – et de contribuer à pérenniser les institutions en tant que telles : « *L'une des qualités institutionnelles du paritarisme est certainement de prolonger dans le temps, et de projeter dans l'espace, les échanges politiques passés. Les liens qui s'établissent entre les parties ne trouvent pas seulement (...) leur solidité dans la construction d'une figure de l'ennemi susceptible de polariser les conflits (l'État), mais aussi dans la combinaison de procédures routinisées qui stabilisent et étirent les interactions et de ressources institutionnelles formant une incitation partagée à préserver le gouvernement paritaire* »³.

Le cas du 1 % logement et de son évolution historique semble également se prêter à une analyse en termes d'inertie institutionnelle. Nous verrons en effet que les interactions qui s'opèrent autour de ce dispositif n'ont pas toujours pour effet d'engendrer des changements dans son organisation. En dépit des multiples enjeux stratégiques qui se concentrent sur la phase d'élaboration de la règle, celle-ci se déroule généralement de manière à ne pas occasionner de tension de nature à justifier une interruption de la relation entre les parties. Si une telle élasticité semble aujourd'hui pouvoir être mise à mal par la réforme adoptée dans le cadre de la loi de mars 2009 et par les nouvelles dynamiques qu'elle a suscitées sur la scène du 1 % logement, elle revêt néanmoins la valeur d'un constat qui s'impose de manière

¹ Cf. P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 225 au sujet du système administratif français. La difficulté qui réside plus globalement dans tout changement institutionnel provient du fait que « *si les institutions changent, il est probable que les acteurs avantagés dans l'ancienne configuration perdent de leur pouvoir ou de leur influence* » (S. Steinmo, 2004, « Néo-institutionnalismes », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 295).

² F.-X. Merrien, 1990, *op. cit.*

³ L. Duclos, O. Mériaux, 1997, *op. cit.*, p. 52.

évidente pour la plus grande partie de l'histoire du 1 % logement au vu de la longévité et de la stabilité qui a longtemps caractérisé l'action de cette institution.

1.2.3 Une organisation sensible au poids des représentations dominantes

La transformation du 1 % logement peut enfin s'analyser comme le produit de la compétition que se livrent des régulations distinctes pour circonscrire le champ des options envisageables sur des questions comme la fixation des finalités de l'institution, le partage des responsabilités à l'intérieur de celle-ci, ou la définition des modalités d'emploi des fonds. Cet angle d'analyse s'articule sans peine avec l'approche cognitive qui s'est développée au sein de l'analyse des politiques publiques à partir de l'idée selon laquelle l'élaboration de la décision publique est en partie orientée par le contenu des matrices d'interprétation du réel (paradigmes, référentiels, etc.) qui dominent l'espace public à un moment donné (voir *supra*). On a déjà souligné la place accordée aux éléments cognitifs (connaissances, représentations, valeurs, etc.) par la sociologie de l'action organisée dans l'analyse des stratégies de préservation ou de conquête du pouvoir. La dimension normative attachée à ces matrices cognitives peut conduire à ce que certains acteurs et organisations soient spontanément tentés de participer à la production et à la diffusion d'idées supposées aptes à servir leurs intérêts (selon qu'elles corroborent le paradigme dominant ou qu'elles contribuent à l'inverse à dévaluer celui-ci)¹. Plus ou moins manifestes selon les phases du processus décisionnel, de telles pratiques visent au bout du compte à munir leurs auteurs d'une capacité de peser sur la définition des finalités de la politique concernée ainsi que sur le choix des instruments destinés à étayer celle-ci².

Cette propension à vouloir influencer sur la traduction des structures de sens mobilisables dans l'espace public s'observe également sur la scène de la politique du logement, où elle s'exerce à propos du 1 % logement comme de tout autre instrument d'action publique. C'est le cas au niveau des acteurs dont les positions sont potentiellement menacées par un

¹ On retrouve ici la flexibilité caractéristique d'une approche normative disposée à mettre l'accent à la fois sur l'autonomie des acteurs et sur les contraintes qui pèsent sur leurs interventions : « *En définitive, l'approche cognitive (...) s'attache à dépasser le dilemme du déterminisme et du volontarisme en proposant une grille d'analyse qui combine une certaine forme de déterminisme structurel (les acteurs politiques ne sont pas totalement libres de leurs choix) et une certaine forme de volontarisme (les choix politiques ne sont pas totalement déterminés par les structures)* » (P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 53).

² Les changements qui affectent les matrices cognitives et normatives tendent en effet à se répercuter sur la définition des instruments d'action publique pertinents : « *L'ensemble de ces éléments (...) détermine également des considérations pratiques sur les méthodes et les moyens les plus appropriés pour réaliser les valeurs et les objectifs définis. (...) La mobilisation d'un certain nombre d'instruments ne se fait donc pas de manière neutre mais répond au contraire à certains impératifs normatifs ou pratiques dessinés/définis par les éléments précédents* » (P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 49-50).

changement de l'organisation du 1 % logement (responsables et mandataires des organisations patronales et syndicales, dirigeants de CIL), mais aussi à l'échelle des organisations qui – avec une intensité plus ou moins grande selon les périodes – prendront l'habitude de revendiquer une influence accrue sur l'intervention ou les destinées de cette institution. La compétition qui se déroule autour de la mobilisation de systèmes de signification faisant référence et les effets qu'elle comporte pour l'organisation du 1 % logement portent principalement sur les questions habituellement attachées à la mise en œuvre de l'action publique. La controverse – qui peut se lire en termes de remise en cause d'un « ancien » instrument de la politique du logement¹ – se concentre plus précisément sur deux dimensions. La première concerne la légitimité de l'action publique, c'est-à-dire le bien-fondé du principe d'intervention des pouvoirs publics dans l'organisation et le fonctionnement de la société. La seconde interroge la légitimité du paritarisme, et plus largement l'idée selon laquelle les représentants d'intérêts privés sont à la fois fondés et capables sous certaines conditions de suppléer l'État dans la production de l'intérêt général.

Les échanges et les débats d'idées qui ont lieu sur la scène du 1 % logement renvoient pour une grande part aux positions arrêtées sur ces questions par des régulations recoupant les formes idéal-typiques identifiées par Peter Lange et Marino Regini – soit la « régulation étatique », la « régulation par le marché » et la « régulation sociale »². Les représentations globales apparaissent dans cette perspective à la fois comme un facteur de cohérence (au sens où elle forment des grilles d'interprétation qui font référence et favorisent un certain équilibre entre les régulations concernées) et un outil de conquête du pouvoir (dans la mesure où elles peuvent représenter des réservoirs de ressources et des structures d'opportunités pour les régulations qui aspirent à modifier l'organisation du 1 % logement). L'intérêt heuristique des approches cognitives se signale à la lumière des corrélations qui s'observent à l'échelle du 1 % logement entre les pratiques mises en œuvre par certains acteurs pour adapter les représentations globales à la situation qu'ils souhaitent faire advenir et les changements qui

¹ On reprendra ici à notre compte l'un des apports de la sociologie de l'action publique qui consiste à « *mettre en avant le caractère profondément hybride de l'action publique qui mêle aujourd'hui étroitement éléments anciens et nouveaux* » (J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, *op. cit.*, p. 29).

² Ces auteurs distinguent en effet « *la régulation étatique ou organisationnelle qui est généralement assimilée à une forme de régulation basée sur l'imposition hiérarchique par une autorité politique (ou à un centre de décision et de commandement dans le cas des organisations économiques) à qui est conférée une légitimité à agir pour contrôler et orienter les activités sociales ; la régulation par le marché qui implique une coordination des activités sociales à travers l'intérêt économique et la concurrence par les prix ; la régulation sociale ou communautaire par la coopération, la confiance, les liens moraux et identitaires, les normes de réciprocité unissant les acteurs d'une communauté, d'un territoire, etc.* » (G. Pinson, 2008, « Encore un effort pour rendre la gouvernance démocratique ! », *Place publique. Nantes/Saint-Nazaire. La revue urbaine*, 11, septembre-octobre, p. 18-24, les expressions étant soulignées par l'auteur en référence à P. Lange, M. Regini (dir.), 1989, *op. cit.*).

s'opèrent ponctuellement dans l'architecture institutionnelle ou la définition des possibilités d'emploi des fonds. L'exposé de l'analyse nous conduira ainsi à constater que des tensions apparaissent ou s'exacerbent à certains moments de l'histoire du 1 % logement – tensions qui s'exerceront en particulier autour des deux questions susmentionnées – en relation avec l'affirmation de nouvelles structures cognitives et normatives dans l'espace public. Sans qu'il nous soit possible à ce stade de préciser les bases théoriques qui permettent de saisir le mécanisme par lequel l'apparition d'idées nouvelles est en mesure d'inférer les pratiques des acteurs et l'élaboration des règles du jeu, nous pouvons retenir que les questionnements et les schémas d'analyse qui se sont diffusés en relation avec l'émergence du courant cognitif participent des outils incorporés dans la construction de notre cadre théorique.

2. Une analyse articulée autour de trois axes problématiques

Nous souhaitons exposer ici les choix que nous avons été amené à opérer dans la manière de traiter notre question de recherche. Pour saisir les raisons de la transformation du 1 % logement, nous avons emprunté des voies qui ne constituent que quelques-unes des portes d'entrée possibles sur le sujet. Ce choix n'est pas exclusif, il laisse la place à d'autres questions qui font l'objet d'un traitement partiel ou qui figurent à l'arrière-plan de notre recherche. Il se fonde sur des critères subjectifs dans lesquels peuvent se lire à la fois le produit des résultats de notre enquête – les angles privilégiés sont ceux qui nous semblent receler les variables les plus significatives dans le processus de transformation du 1 % logement – et la vision que nous avons développée concernant l'état de la recherche et les sources documentaires disponibles sur la question¹. Pour chacun de ces grands axes problématiques, il s'agit d'explicitier les approches et les notions théoriques que nous mobilisons pour mener à bien notre analyse. Plusieurs de ces outils ont déjà été présentés plus haut, d'autres sont induits par les orientations choisies et apparaissent pour la première fois dans notre propos. Puisés dans divers champs des sciences sociales², ils ont vocation à favoriser le déploiement d'une analyse capable de « *faire fonctionner plusieurs lignes explicatives concomitantes* »³ tout en maintenant un certain équilibre dans le recours aux grandes variables d'analyse (les « 3 I »). Ils doivent ce faisant nous permettre de jeter les bases d'un cadre problématique propice à une analyse du processus politique que constitue la transformation du 1 % logement. Conçu comme une forme de changement de politique publique, ce processus est un construit politique dont l'analyse vise à saisir les mécanismes causaux. Tout l'enjeu de l'élaboration de notre cadre problématique consiste à identifier les catégories d'analyse dont ressortent ces mécanismes.

Nous nous efforçons dans les pages qui suivent à mettre à plat le cheminement emprunté par cette phase de notre recherche. Plusieurs étapes sont nécessaires à la constitution de notre modèle d'analyse en ce qu'il permet d'appréhender la transformation du 1 % logement comme le produit des diverses formes d'interactions et d'influences réciproques qui s'exercent entre les pratiques mises en œuvre localement dans la gestion des fonds issus de la PEEC, les controverses suscitées au niveau national par la question de la

¹ Nous avons eu tendance à nous orienter vers des sujets peu traités par la recherche et pour lesquels le matériel de recherche nous est apparu relativement aisé à mobiliser.

² Aux courants abordés ci-avant se rajoutent la sociologie pragmatique de la critique et divers courants de la sociologie historique.

³ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 18.

pertinence de l'œuvre engagée et les comportements développés dans cette configuration par les parties de l'échange politique. L'exposé de ces étapes se confond avec la présentation de nos trois axes problématiques : le rôle spécifique des syndicats dans l'institution (2.1), les processus de légitimation qui se déploient à l'échelle de l'institution en réponse aux critiques (2.2) et la dimension historique de la transformation du 1 % logement (2.3).

2.1 Un acteur syndical tenu de démontrer sa capacité de représentation

L'un des principaux axes problématiques de notre recherche consiste à sonder la question de la transformation du 1 % logement à la lumière des pratiques mises en œuvre par l'acteur syndical au sein de cette institution. Par acteur syndical, nous entendons ici deux choses. La notion de syndicat doit d'abord être saisie dans son sens générique, en ce qu'elle désigne un regroupement d'intérêt professionnel. En ce sens, le syndicat désigne une organisation chargée de représenter un groupe professionnel et de défendre ses intérêts¹, le terme renvoyant aussi bien aux syndicats représentant les salariés qu'aux syndicats représentant les employeurs². Dans un grand nombre de cas cependant, nous utilisons le terme de syndicat dans le sens qu'il revêt le plus souvent dans le langage courant, c'est-à-dire pour désigner les organisations représentant les salariés (ou « organisations ouvrières » pour la période passée). C'est ce sens qui prévaut généralement dans les pages suivantes qui traitent spécifiquement de la représentation mise en œuvre par ces organisations³. Cette tendance est révélatrice du choix qui nous a conduit plus globalement à concentrer une part importante de notre recherche sur l'analyse de l'intervention développée par les syndicats représentant les salariés dans le cadre du 1 % logement.

L'intérêt que nous accordons à ces organisations – intérêt non exclusif de l'attention également portée à l'acteur patronal et aux pouvoirs publics – a plusieurs origines. Il provient d'abord du rôle central attribué à ces organisations dans le système de relations professionnelles comme dans le modèle de la démocratie sociale⁴. Selon cette perspective, les

¹ Cette définition dérive directement de celle du mot « syndic » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 260).

² Le syndicat désigne de ce point de vue une « organisation professionnelle » – cette appellation devant en l'espèce se comprendre au sens d'organisation interprofessionnelle (et non pas d'une organisation spécialisée dans la défense des intérêts de telle ou telle profession).

³ Appliqué directement dans ces pages au cas des syndicats représentant les salariés, le propos que nous consacrons à la question de la capacité de représentation de l'acteur syndical est cependant également valable pour les syndicats représentant les employeurs (qui seront envisagés sous l'angle de leur qualité représentative à plusieurs reprises dans la suite de l'analyse).

⁴ Cette centralité est telle que la dimension heuristique recelée par l'étude du syndicalisme tend à excéder les limites de son objet : « *Le syndicalisme ne se présente pas seul devant le jugement critique : il vit dans une*

syndicats ne peuvent en aucun cas être assimilés aux organisations patronales au vu des finalités données à leur présence dans diverses instances professionnelles et publiques après-guerre (participation à l'émancipation des travailleurs, contribution au rééquilibrage des rapports sociaux, etc.). Les motifs qui nous ont incité à mettre plus particulièrement l'accent sur l'action des syndicats de salariés dans notre recherche tiennent ensuite à des facteurs propres au 1 % logement. Cette orientation découle en l'occurrence de l'hypothèse que nous posons sur la place représentée par l'intervention de l'acteur syndical dans les mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement (voir *infra*), mais aussi de la quasi-absence de travaux scientifiques portant sur l'action des syndicats dans le domaine du logement¹.

Les pratiques des syndicats sont abordées sous l'angle de l'écart qu'elles sont susceptibles d'afficher avec l'image de ce que devrait être l'intervention de ces organisations, c'est-à-dire avec les capacités qui leur sont prêtées et qui justifient leur présence dans les instances politiques du 1 % logement. Le choix de déléguer à des organismes paritaires la gestion des fonds issus de la PEEC s'inscrit dans une logique politique qui excède le cadre de l'institution créée en 1953. En confiant cette responsabilité aux organisations professionnelles, il s'agit alors pour le pouvoir politique de favoriser leur « (participation) à l'élaboration de l'ensemble ou d'une partie du processus de prises de décision publique »². Dans la mesure où il associe les représentants des salariés à la définition de l'emploi des fonds, le 1 % logement s'inscrit de ce point de vue dans la longue liste des dispositifs, procédures et institutions qui visent à « (intégrer les syndicats) dans une sphère autonome de la régulation sociale »³. Cette volonté de favoriser la participation des syndicats à la vie

interaction prolongée avec d'autres acteurs (le patronat, l'État), il s'inscrit dans une histoire, dans des règles, dans des rapports sociaux et aussi dans le mouvement des idées qui traversent la société et tissent sa culture. Le syndicalisme est un acteur de tout cela, mais il en est aussi le produit. S'interroger sur notre syndicalisme, c'est donc s'intéresser à la société française, son évolution, dont l'histoire syndicale est un aspect isolable mais pas trop » (ibid., p. 15).

¹ La méconnaissance du rôle de l'acteur syndical vient notamment du fait que la question du 1 % logement n'a suscité aucune recherche spécifique dans le champ des relations professionnelles. La question de l'intervention des employeurs apparaît relativement bien balisée en comparaison – quoi qu'une lacune existe dans la littérature pour ce qui concerne la période récente. Pour une analyse de l'action mise en œuvre par le patronat paternaliste dans le domaine du logement au cours de la période historique précédant la création du 1 % logement, voir en particulier H. Frouard, 2008, *Du coron au HLM. Patronat et logement social (1894-1953)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

² M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 31.

³ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 268. Rappelons les principales manifestations de ce processus d'intégration qui a contribué à transformer les organisations syndicales en « institutions semi-publiques » après la guerre. Engagé aux échelles de l'entreprise et de la branche professionnelle, il entraîne rapidement une diversification des fonctions exercées par les syndicats dans les domaines économique (négociation collective sur les salaires, les embauches, ou les qualifications, présence dans les conseils d'administration des entreprises publiques...) et social (défense des salariés *via* la désignation de délégués du personnel et le développement des relations sociales dans l'entreprise, gestion des œuvres sociales et information au niveau des comités d'entreprise, cf. D. Andolfatto, D. Labbé, 2000, *Sociologie des syndicats*, Paris, La Découverte, p. 5 sqq.). Amorcé au même

sociale et politique n'a cependant rien de naturel dans un pays dont la scène politique est traditionnellement marquée par l'entretien d'une certaine aversion à l'égard des corps intermédiaires. Compte tenu de cette spécificité culturelle, la dynamique d'intégration dans laquelle s'inscrit le syndicalisme français a notamment pour propriété de confronter celui-ci à un problème de légitimation : « *Le haut niveau d'institutionnalisation qu'il a acquis dans la société conduit à interroger les fondements et la légitimité de la représentation qu'il assure* »¹. Le 1 % logement ne fait pas exception sur ce point, l'association des syndicats à la gestion des fonds soumettant invariablement leur action à l'appréciation de leur qualité représentative.

Il s'agit dans les pages suivantes de cerner les capacités présumées qui justifient la présence des organisations syndicales dans les organes de décision du 1 % logement. Constitutives de l'acte de représentation assuré par l'acteur syndical, ces capacités sont saisissables à partir des modèles théoriques élaborés pour décrire les agencements qui s'opèrent en pratique dans le cadre du paritarisme. Qu'ils aient été définis *ex-ante* (théorie de l'institution) ou *ex-post* (néo-corporatisme), ces modèles ébauchent un cadre d'analyse que certains spécialistes des relations professionnelles ou de la sociologie des groupes d'intérêts se sont efforcés de systématiser. Nous souhaitons exposer les principaux outils regroupés dans ce cadre avant de préciser les raisons pour lesquelles ils nous semblent particulièrement opérants pour analyser l'action mise en œuvre par les syndicats dans les instances du 1 % logement. Notre propos se décompose en plusieurs temps successifs. Nous nous efforçons d'abord de revenir sur les fondements de la représentation réalisée par les syndicats, à savoir de sonder la capacité qui doit permettre à ceux-ci de développer des activités représentatives sur le terrain (2.1.1) et d'articuler ces activités avec le fait d'être présent dans les institutions (2.1.2). Nous poursuivons en nous intéressant aux pratiques que ces organisations ont tendance à mettre en œuvre pour établir leur qualité représentative et échapper ainsi aux menaces qui les guettent en cas de défaillance dans ce domaine (2.1.3). Nous terminons en précisant en quoi ces schémas d'analyse nous semblent de nature à éclairer l'intervention développée par les syndicats dans le cadre du 1 % logement et à esquisser le mécanisme expliquant le lien qui existe entre cette intervention et la transformation du dispositif (2.1.4).

moment au niveau national, il embrasse de manière comparable une grande variété de domaines : gestion du social (participation aux institutions paritaires), régulation des conflits au travail (conseils de prud'hommes), association aux différents stades de production des politiques publiques (présence au Conseil économique et social ou dans les commissions du Plan), etc.

¹ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 260.

2.1.1 La nécessaire construction de l'autonomie

La légitimité des syndicats repose d'abord sur le degré de représentativité qui leur est reconnu par les salariés eux-mêmes. C'est là une condition fondamentale de la construction d'une capacité de mobilisation propre au syndicalisme et des démonstrations de force sur lesquelles celui-ci bâtit sa puissance (affichage d'un nombre d'adhérents élevé, organisation de manifestations et de grèves...). Cette condition résulte de la conception essentialiste de la représentativité syndicale qui s'est historiquement imposée dans le mouvement ouvrier et dans une partie de la sphère politique¹. Selon cette conception, les syndicats ouvriers doivent faire la preuve, pour être identifiés comme les dignes représentants des travailleurs, de leur capacité à défendre les intérêts de ces derniers auprès de leurs interlocuteurs patronaux et politiques : « *l'acteur syndical n'est légitime que si son action est d'abord représentative de l'objet qu'il s'est donné* »². Encore faut-il pour cela que l'objet du syndicalisme soit clairement établi, c'est-à-dire que le sentiment d'appartenance à un groupe et la conscience d'intérêts communs s'expriment distinctement au niveau des travailleurs. Pour les syndicats représentant les salariés, la construction de l'autonomie du groupe constitue un facteur de légitimation décisif tant sur le plan historique (cf. les conditions d'émergence du mouvement ouvrier français au cours du XIX^e siècle) qu'au regard des exigences auxquelles ces organisations sont confrontées du fait de leur aspiration à former un groupe d'intérêt spécifique dans l'espace public.

Un impératif historique pour les organisations ouvrières

Compte tenu des facteurs qui concourent à freiner la constitution d'une conscience collective unitaire au sein du mouvement ouvrier français³, la difficulté qui réside dans la construction d'un sentiment d'appartenance commune est loin d'être anecdotique dans les premiers temps du syndicalisme français. Un bref détour par l'histoire permet de cerner cette contrainte à laquelle se heurtent les organisations produisant une représentation des salariés dans notre pays. Les lacunes identitaires de la classe ouvrière tiennent pour l'essentiel aux modalités du processus d'industrialisation amorcé dans ce pays au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle. La lenteur de la Révolution industrielle se traduit alors par une formation par

¹ Cf. chapitre I.

² L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 140.

³ F. Sellier, 1984, *La confrontation sociale en France 1936-1981*, Paris, PUF, p. 17 sqq.

paliers successifs de la classe ouvrière, processus qui prive cette dernière de l'effet-masse sur lequel les ouvriers allemands et britanniques ont la possibilité de s'appuyer pendant la même période. Les effets de cette faiblesse numérique sont accentués par le manque d'homogénéité tout aussi caractéristique du groupe ouvrier. L'absence de concentration urbaine importante et la conservation par nombre de travailleurs d'un lien étroit avec le monde rural débouchent d'abord sur une grande disparité d'ancrages géographiques (centres villes anciens, faubourgs ouvriers, corons miniers, proto-industrie rurale) qui joue contre la socialisation des individus¹. Le processus d'ouvriérisation matérielle et symbolique dont procède l'émergence progressive d'une conscience de classe chez les ouvriers français bute ensuite sur la permanence d'une large variété de situations et de statuts professionnels chez les travailleurs².

Le principal défi auquel le syndicalisme naissant se trouve confronté dans ce contexte consiste à « *se présenter comme l'incarnation sociologique d'un monde ouvrier ne se reconnaissant pas comme tel* »³. Ce défi conduit les organisations ouvrières à élaborer des conceptions de leur propre représentativité visant à compenser les limites structurelles qui s'opposent à leur développement. Leur prétention à représenter le travail se fonde en premier lieu sur l'idée selon laquelle l'avènement de la forme syndicale permet de renouveler la question de la représentation politique en instaurant un lien inédit entre représentants et représentés. Cette idée s'appuie en l'espèce sur une réalité sociologique. De fait, l'action des syndicats tire historiquement sa capacité d'agrégation et de mobilisation des expériences partagées qui ressortent de la réalité ouvrière : « (...) *le syndicalisme naît d'une communauté de situation et d'idées avant d'être une communauté d'intérêts* »⁴. L'identité syndicale trouve son origine dans l'existence d'un groupe professionnel – les ouvriers urbains de métier – dont la cohésion lui permet de s'appuyer sur une composante spécifique de l'identité sociale⁵. Elle s'alimente de surcroît de l'effervescence idéologique qui parcourt l'ensemble du XIX^e siècle et provoque l'émergence de courants tels que le socialisme ou le catholicisme social⁶.

¹ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 59.

² L'auteur liste les principales formes de salariat existant au milieu du XIX^e : « *quasi-domesticité, salariat intermittent, salariat en voie de construction, travail à domicile, voire indépendance...* » (*ibid.*, p. 59).

³ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 104.

⁴ J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 19.

⁵ P. Rosanvallon, 1989, *op. cit.*, p. 51. Ce ressort de légitimation forme une constante dans l'histoire du syndicalisme : « *La forme syndicale (...) est indissociable de la reconnaissance d'un bloc social cohérent, quels que soient les facteurs produisant cette cohésion : le savoir-faire et l'identité professionnelle (le métier), les formes de l'exploitation (la classe) ou les déterminants de l'organisation productive (l'ouvrier-masse du fordisme par exemple). La légitimité et la réalité de l'essence représentative ont été fondées sur ce présupposé* » (*ibid.*, p. 249).

⁶ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 14. La communauté de situations qui unit les ouvriers et favorise l'expansion de l'action syndicale se manifeste également à partir de l'Entre-deux-guerres dans l'espace urbain. L'homogénéité sociale qui caractérise les centres anciens ouvriers ou la « banlieue rouge » qui est alors en formation dans la

Une autre idée est mise en avant par les syndicats ouvriers pour établir leur légitimité auprès des ressortissants du groupe social dont ils ambitionnent d'être les représentants. Elle stipule que l'émergence du syndicalisme figure un des principaux moyens dont dispose le mouvement ouvrier pour réaliser son ambition de se constituer en force sociale autonome. La structuration de l'identité ouvrière autour de l'image de l'ouvrier de métier rendu « fier et libre » par la détention d'un savoir-faire artisanal explique en partie cette volonté qui trouvera sa meilleure traduction dans la devise de la Première Internationale : « *L'émancipation des travailleurs doit être l'œuvre des travailleurs eux-mêmes* »¹. La forme syndicale est perçue dans ce contexte comme un vecteur qui permet une représentation directe des intérêts du groupe ouvrier dans l'espace politique et, ce faisant, dispense celui-ci de devoir recourir à des formes de délégation de pouvoir qui risqueraient de déformer leurs aspirations². La revendication de pouvoir qui sous-tend l'affirmation de l'autonomie ouvrière exprime clairement la « *fonction d'identification d'un groupe social* »³ qui réside au fondement du syndicalisme. Pierre angulaire de cette conception alternative de la représentation politique, le principe d'une similarité entre représentants et représentés ne fait en définitive que traduire en termes sociologiques l'idée selon laquelle le syndicalisme entend incarner une « forme immédiate de représentation » (voir *supra*). Il revêt un caractère important dans la mesure notamment où cette proximité est supposée permettre aux syndicats de se constituer une expertise propre à partir des connaissances transmises par les capteurs dont ils disposent au sein des entreprises (adhérents, sympathisants, élus...) ⁴. En se dotant d'une capacité à rendre compte des situations concrètes de travail, la représentation syndicale se place en situation d'informer la réalité sociale et de réaliser ainsi l'une de ses vocations premières⁵.

région parisienne se traduit par une forte implantation des syndicats ouvriers dans ces quartiers. Elle justifie d'assimiler *a posteriori* ces entités à des « médiations tacites », c'est-à-dire à des éléments dont l'intégration au tissu social génère une capacité à « faire société » : « *La simple présence du médiateur qui fait corps avec la société ou avec le groupe au sein duquel il opère les médiations – est médiatrice, puisque, le plus souvent, il est en même temps le représentant et l'artisan du lien social* » (J.-M. Stébé, 2005, *La médiation dans les banlieues sensibles*, Paris, PUF, p. 85).

¹ H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 23-24.

² C'est là tout le sens du « Manifeste des Soixante » que des ouvriers parisiens rédigent en 1864 afin de réclamer une représentation au Parlement « par des travailleurs comme eux ». À noter que le même type de revendication est formulé pendant cette période à l'adresse des partis politiques (cf. R. Michels, 1914, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, tr. fr., Paris, Flammarion, 1^{er} ed. 1911, cité par B. Manin, 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1^{er} ed. 1995, p. 265-266).

³ H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 24.

⁴ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 94.

⁵ « *Depuis sa naissance, le syndicalisme a tiré une grande partie de sa force et de sa légitimité du rapport unique de connaissance qu'il entretenait avec la réalité sociale* » (P. Rosanvallon, 1989, *op. cit.*, p. 134).

Étant donné qu'il engendre l'apparition d'instruments de solidarité propres au monde du travail – caisses de mutualité, caisses de grève, bourses du travail –, l'avènement de la représentation syndicale joue à la fin du XIX^e siècle un rôle décisif dans l'affirmation de la place et de la puissance du groupe ouvrier sur la scène sociale. Ce processus lui « *permet de passer d'une identité passive (la classe en soi, symétrique négatif du capital) à une identité active (l'autonomie ouvrière)* »¹. Le rôle joué par la genèse des syndicats ouvriers dans cette évolution peut être saisi à partir de la grille d'analyse élaborée par Michel Offerlé dans le champ de la sociologie des groupes d'intérêts². Il apparaît opportun de s'arrêter un instant sur les enseignements produits par cette approche afin de voir en quoi elle se révèle opérante pour cerner les multiples dimensions de l'action mise en œuvre par les syndicats pour construire leur légitimité. Selon Michel Offerlé, le processus de construction des intérêts – pris au sens large : intérêts matériels, mais également valeurs, principes, etc. – constitue une étape incontournable dans la formation d'un groupe donné³. Ce processus repose en l'occurrence sur un travail de définition constant au cours duquel les représentants s'efforcent non seulement de percevoir et de représenter le plus fidèlement possible les intérêts du groupe cible, mais également d'établir la matérialité et la nécessité du groupe social sur lequel le groupe d'intérêt est adossé⁴. Ce travail de définition – qui réside pour l'essentiel dans un effort de délimitation – est constitutif de l'affirmation de l'autonomie du groupe concerné⁵.

En démontrant l'existence du groupe social, la construction de l'intérêt a en outre pour effet non négligeable de légitimer indirectement l'action du groupe d'intérêt qui prétend en être le défenseur : « *Ce travail de délimitation est aussi un travail de légitimation par lequel l'organisation justifie et entretient la double croyance en l'existence (et en l'importance) de l'intérêt et du groupe représenté et de la bonne représentation qu'elle en fournit* »⁶. C'est là une autre finalité essentielle des pratiques revendicatives mises en œuvre par le syndicat.

¹ *Ibid.*, p. 184.

² M. Offerlé, 1998, *op. cit.*

³ L'identification d'intérêts communs se présente dans cette perspective comme l'étape fondatrice du processus qui offre une existence concrète au groupe latent : « *L'union des individus se fait sur la base des intérêts* » (A. Supiot, 1994, *op. cit.*, p. 129).

⁴ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 45-46.

⁵ Cette propriété est soulignée par Jean-Marie Pernot : « *Il faut en quelque sorte que le syndicat qui aspire à représenter un groupe propose à celui-ci une image de lui-même identifiée par quelques attributs le différenciant de ce qu'il n'est pas. C'est pourquoi la représentation suppose un espace d'autonomie, permettant la perception d'une communauté distincte jamais donnée dans le simple partage d'une condition de travailleur* » (2005, *op. cit.*, p. 267-268).

⁶ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 68.

L'acte de représentation revient de ce point de vue à proposer aux représentés une traduction de leurs aspirations et de leurs sentiments de manière à se faire reconnaître d'eux comme leur représentant, puis à s'introniser porte-parole œuvrant au passage « *d'une multitude d'opinions privées à l'opinion d'un public et à l'opinion publique d'une catégorie* »¹. L'adhésion des individus qui se reconnaissent dans l'image que leur propose le syndicat permet dès lors à celui-ci de construire une partie de sa légitimité sur le nombre².

La construction des intérêts ne se limite cependant pas à une intervention sur les idées et les représentations. Cette opération repose concrètement sur une entreprise d'énonciation et de spécification du groupe qui appelle l'existence de structures capables d'en assumer le coût : « *Ce travail politique, de délimitation, de légitimation et d'expression du groupe qui "sert" de fondement à l'existence du groupe représenté et de ses intérêts se manifeste souvent, mais pas uniquement par et pour une organisation* »³. Les syndicats forment l'une de ces structures dont l'intervention, par les efforts continus qu'elle implique pour être en mesure de produire un certain nombre de dénominations et de représentations sur la société, permet aux membres d'un groupe social de se reconnaître dans une certaine vision du monde et de soi⁴. L'importance des pratiques qu'ils mettent en œuvre pour définir l'intérêt collectif des travailleurs – importance en particulier des multiples ressources matérielles et organisationnelles qu'ils mettent à disposition de ces derniers – se révèle aux différentes phases de l'action collective ouvrière. Ainsi la contribution des syndicats à la construction de l'autonomie ouvrière s'opère-t-elle notamment à travers le soin qu'ils accordent depuis l'origine à l'élaboration de programmes revendicatifs relayant les aspirations des salariés. L'action mise en œuvre dans ce domaine est supposée suivre une division du travail dans laquelle les échelons locaux décèlent des thèmes suffisamment mobilisateurs pour entraîner la base, quand les niveaux territoriaux et confédéraux assurent la coordination des luttes locales ainsi que leur cohérence sur le fond avec le programme d'action défini à l'échelle nationale⁵. La formation des militants constitue traditionnellement un autre moment fort de la

¹ *Ibid.*, p. 80.

² L'importance de ce paramètre dans la construction de la légitimité de l'action syndicale est soulignée par l'auteur : « (...) *le nombre apparaît bien comme un facteur de représentativité (part du groupe que l'on a derrière soi) et de légitimité (capacité de nuisance matérielle ou symbolique de tel groupe par rapport aux autres)* » (*ibid.*, p. 110).

³ *Ibid.*, p. 65.

⁴ *Ibid.*, p. 65. Cette capacité à construire un rapport d'identification sur l'énoncé d'une réalité sociale découle des multiples fonctions assurées par le syndicalisme. Historiquement, celui-ci s'impose à la fois comme « *manière spécifique de construire et d'expliquer le monde social (le syndical opposé au politique), (...) producteur de représentation d'intérêts et de technologies d'explication et de réparation du malheur social, (...) organisation produisant et réactivant des visions du monde et des manières d'agir sur lui (...)* » (*ibid.*, p. 15).

⁵ P. Dubois, C. Durand, 1975, *La grève. Enquête sociologique*, Paris, FNSP/Armand Colin, p. 25.

construction d'une identité et de valeurs propres au mouvement ouvrier. Moment de socialisation des individus, elle génère une acculturation qui contribue à la solidité du groupe et participe de la cohésion de l'organisation syndicale en favorisant notamment la production d'un sentiment d'adhésion aux décisions prises par les responsables¹.

2.1.2 La représentation syndicale entre intégration et autonomie²

Si la construction de l'autonomie ouvrière est nécessaire, elle ne suffit cependant pas à elle seule à fonder la légitimité de l'acteur syndical. Cette légitimité réside fondamentalement dans la fonction représentative des syndicats, c'est-à-dire dans la capacité qu'ont ces organisations d'articuler autonomie (des groupes dont elles prétendent être les représentants) et intégration (dans des instances qui leur permettent de porter au niveau social l'expression des besoins des groupes représentés)³. Cette conception de la légitimité des syndicats s'est imposée en relation avec la convergence qui s'est rapidement opérée sur ce point entre l'approche du pouvoir politique et l'esprit du syndicalisme. Avant de voir en quoi l'architecture du 1 % logement – en ce qu'elle associe les représentants des employeurs et des salariés à la décision en matière d'emploi des fonds – place ces derniers dans l'obligation de satisfaire des exigences similaires de légitimité, il s'agit ici de revenir sur chacune de ces approches de façon à saisir les raisons d'une telle convergence sur la notion de fonction représentative.

L'autonomie comme moyen de répondre au problème de gouvernabilité de la société

La conception d'une action syndicale puisant sa raison d'être dans sa capacité à articuler autonomie et intégration provient d'abord de la sphère politique. Elle est caractéristique du modèle d'action publique élaboré par les élites politiques de la fin du XIX^e siècle de façon à favoriser la participation de représentants d'intérêts privés à la production de l'action publique. À l'origine de la décision des Républicains de gouvernement de légaliser l'existence des syndicats, on retrouve l'idée selon laquelle la spécificité et la force du lien représentatif

¹ Le rôle décisif de la formation dans le déroulement de la vie syndicale est souligné par Jean-Daniel Reynaud : « La formation n'a pas pour seul effet de donner aux militants des connaissances et des moyens d'action. Elle diffuse et elle élabore des idées, des convictions, des doctrines. Dans une organisation qui ne peut guère être autoritaire, elle est le ciment nécessaire et elle permet d'accéder à des décisions collectives » (1975, *op. cit.*, p. 146).

² Cet intitulé est emprunté à J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 262 sqq. dont nous nous inspirons dans les pages qui suivent.

³ *Ibid.*, p. 266 et 268.

que ces derniers entretiennent avec les ouvriers justifient leur association à l'exercice de l'autorité publique dans certains secteurs du social. La tentation pluraliste qui s'exprime alors au sein de l'exécutif peut s'interpréter *a posteriori* comme se nourrissant à parts égales des deux dimensions constitutives de la représentation syndicale¹. L'attrait représenté par cette dernière comporte d'abord une composante strictement politique. Il repose sur une conception du syndicalisme comme forme alternative de la représentation politique. Ainsi que nous l'avons vu, les partisans de la légalisation des syndicats l'emportent au terme d'un débat long de près d'un siècle sur la base d'une croyance dans le fait qu'une telle réforme figure une réponse adaptée à la volonté de faire émerger des médiations favorisant la participation du citoyen au corps politique (voir *supra*). Les pratiques de représentation mises en œuvre par les syndicats sont également perçues dans leurs dimensions normatives et cognitives. L'attrait qu'exerce le principe de la représentation syndicale sur le politique réside sous cet angle dans la capacité présumée des représentants ouvriers de jouer un rôle dans la formation des esprits et la définition des pratiques pertinentes. À travers les positions qu'elles prennent pour interpellier les pouvoirs publics ou les discours qu'elles émettent afin de mobiliser leurs adhérents, les organisations syndicales « *présentent (...) aux salariés une lecture de leur propre situation dans les rapports sociaux* » et diffusent ainsi un ensemble de « représentations », c'est-à-dire de repères, d'images mentales et de valeurs pouvant aller – à l'instar des idéologies – jusqu'à « *promouvoir des modèles de comportements qui orientent les conduites de ceux qui s'y reconnaissent* »².

La valeur du syndicalisme réside principalement de ce point de vue dans la réponse qu'il est supposé apporter au problème de gouvernabilité de la société. C'est bien au nom de cet enjeu que le politique fera le choix de légaliser plusieurs modes de coalescence d'intérêts et d'instituer ceux-ci en pôles de régulation intermédiaire entre l'État et l'individu. La reconnaissance du fait syndical doit essentiellement à cette quête d'efficacité qui tend alors à prêter aux corps intermédiaires (syndicats, associations) « *une capacité régulatrice et légitimatrice supérieure à celle de l'État* »³. À défaut de faire du système français de relations professionnelles un système qui s'inscrit pleinement dans le modèle néo-corporatiste, cette évolution exprime clairement l'existence chez une partie des élites républicaines d'une volonté de diversifier les modes de représentation de la société⁴. Elle prend part à un mouvement d'institutionnalisation des groupes d'intérêts qui s'étendra à plusieurs secteurs de

¹ *Ibid.*, p. 259-261.

² *Ibid.*, p. 261 et 286.

³ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 129.

⁴ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 261.

l'action publique au cours du XX^e siècle et plus spécifiquement après la Seconde Guerre mondiale¹. La construction d'un système de représentation du monde du travail participe ce faisant d'une logique qui vise à justifier l'extension de l'influence exercée par l'État dans plusieurs champs du social (voir *infra*). En favorisant l'émergence de ce système, il s'agit en effet aussi de délester l'État d'une partie de ses responsabilités et de minorer les risques relatifs à son expansion dans la société par la « *construction de sphères de non-décision publique par lesquelles on renvoie les protagonistes vers l'initiative privée ou à la négociation (...)* »².

Dans l'esprit des générations successives de réformateurs qui ont perpétué cette volonté de pluraliser les formes de représentation, l'intégration des syndicats à la sphère de régulation sociale n'est envisageable que dans la mesure où ces derniers font montre d'une aptitude à être les porte-parole des travailleurs. Quelle que soit la forme prise par cette intégration (présence dans les institutions paritaires mises en place dans le champ de la protection sociale, participation à l'organisation des relations de travail et du marché du travail au niveau des entreprises et des instances du dialogue social, contribution à la production du droit social *via* la négociation collective, etc.), elle a toujours été conçue par le politique comme la résultante d'une légitimité acquise dans la relation avec les ouvriers. Selon cette approche, la légitimité de l'action des syndicats repose en tout premier lieu sur l'intensité des pratiques représentatives qu'ils développent à la base et sur leur capacité à faire émerger un intérêt collectif du travail : « *Cette légitimité à représenter ne trouve (...) pas sa source dans l'institution elle-même mais dans le lien représentatif que les organisations syndicales entretiennent avec le groupe social "au nom duquel" elles parlent et agissent* »³.

Cette conception est à l'origine des multiples procédures et dispositifs définis par le pouvoir politique pour aménager un espace réservé aux syndicats dans la sphère de décision publique et placer ceux-ci en position d'intervenir dans l'espace public⁴. C'est le cas des régimes sociaux qui sont instaurés après-guerre pour garantir un certain nombre de protections individuelles aux salariés. Le système français de protection sociale puise alors une grande partie de ses fondements politiques dans la théorie de l'institution élaborée par Maurice Hauriou. Le rôle confié aux représentants du travail dans ce cadre exprime en effet la

¹ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 41.

² *Ibid.*, p. 131.

³ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 262.

⁴ Cette étape fondamentale dans le processus d'institutionnalisation des syndicats touche l'ensemble des groupes d'intérêts qui connaissent une trajectoire similaire : « *Toute intervention des groupes dans l'espace public suppose une organisation de leur activité dans un triple domaine : l'organisation des groupes eux-mêmes, l'organisation des institutions étatiques répondant à leurs demandes, l'organisation de la place réservée aux groupes à l'intérieur même des pouvoirs publics* » (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 130).

confiance que placent les pouvoirs publics dans leur capacité de percevoir clairement l'intérêt collectif des salariés et de porter celui-ci dans un espace de délibération. Une préoccupation similaire filtre des réflexions été engagées au début du XX^e siècle par les juristes sociaux pour donner une base légale à la notion de représentativité des syndicats. La définition d'une présomption juridique de la représentativité syndicale s'imposera au final comme un moyen de résoudre cette difficulté et de résorber la tension entre autonomie et intégration qui résulte de tout acte de représentation¹.

L'autonomie comme condition de l'insertion de l'acteur syndical dans la relation sociale

L'idée d'un syndicalisme puisant sa légitimité dans l'acuité de sa capacité représentative n'est pas réservée à la sphère politique. Elle sous-tend également la conception que les organisations syndicales elles-mêmes se font de leur propre légitimité. Le développement de cette conception participe pleinement sur le plan historique du processus d'institutionnalisation du syndicalisme. Les élites syndicales de la seconde moitié du XIX^e siècle ont d'emblée établi un lien de causalité entre la reconnaissance du mouvement ouvrier et le fait que les organisations syndicales parviennent à développer une « *compétence représentative* »², c'est-à-dire une aptitude à démontrer à la fois l'existence d'un groupe social et la représentativité de la représentation que l'action syndicale procure à ce groupe (voir *supra*). Selon cette conception, la représentativité du syndicat ne se limite cependant pas au fait de construire l'autonomie du groupe ouvrier. Elle implique également que l'action de celui-ci vise « *l'investissement de l'autonomie dans une relation d'échange* »³ et permette son intégration à la sphère publique. Afin de saisir les mécanismes que les organisations syndicales sont supposées actionner pour pouvoir réaliser simultanément ces deux objectifs antagonistes, il convient de revenir sur la nature de la représentation syndicale en considérant cette fois la signification que cette opération revêt dans l'esprit du syndicalisme.

Tout indique dans l'histoire du mouvement ouvrier que les syndicats – de manière plus ou moins marquée et explicite selon les organisations – ont progressivement perçu dans l'affirmation de l'autonomie ouvrière un moyen d'étendre leurs prérogatives à la sphère publique. Un tel élargissement transparaît dans la pratique d'un certain nombre de dirigeants

¹ Il s'agit en l'espèce de « *faire se superposer de fait les deux visages du syndicat, organe représentatif d'une profession prise comme un tout, d'un côté, et mandataires de ses adhérents de l'autre ; résorber ainsi la distance entre la logique individualiste de l'adhésion et la logique institutionnelle, "publique", de la fonction de régulation* » (P. Rosanvallon, 1998, *op. cit.*, p. 308).

² J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 268.

³ *Ibid.*, p. 268.

syndicaux comme l'issue logique des vertus escomptées de l'acte de représentation. Divers aspects de l'activité syndicale témoignent de cette aspiration à l'intégration. Tel est le cas par exemple de l'expertise que les syndicats développent au sujet de la condition des travailleurs. Constituée au gré des pratiques mises en œuvre pour construire l'intérêt du groupe ouvrier (identification des éléments sur lesquels se fonde une communauté de situations, délimitation des frontières du groupe, etc.), cette expertise est rapidement apparue capitale aux organisations ouvrières dans la mesure notamment où elle constitue l'un des fondements de leur association à la consultation ou aux décisions publiques élaborées dans différentes instances.

L'intervention engagée sur le terrain des revendications fournit un autre exemple de pratiques implicitement porteuses d'un objectif d'intégration dans la relation sociale. Sa propension à diffuser des valeurs communes et à engendrer des liens de solidarité assurant la cohésion du groupe ouvrier se traduit pour l'action revendicative par le fait qu'elle est unanimement conçue comme devant renforcer les possibilités d'appel et de mobilisation qui s'offrent aux syndicats indépendamment de la solidité de leur appareil¹. Les pratiques développées dans ce cadre ont généralement tendance cependant à viser des buts qui vont au-delà des finalités affichées. La compétence représentative qu'elles expriment a également vocation à renforcer la crédibilité dont l'organisation syndicale bénéficie auprès de l'opinion publique et de ses partenaires dans le champ des relations professionnelles. Elle crée les conditions d'un rapport de force qui place les militants syndicaux en situation d'exercer pleinement les prérogatives dont ils sont les détenteurs dans un certain nombre d'institutions². Elle dote également les syndicats d'une légitimité à intervenir dans l'espace public pour y porter l'expression de l'intérêt collectif des salariés : « (...) *verser des propositions dans l'espace public, interpeller "le" politique, les partis, les élus, la société tout entière, fait partie de cette intégration conçue comme participation à la délibération* »³.

Si l'émergence d'une classe ouvrière autonome forme le socle de la reconnaissance politique acquise par les syndicats ouvriers à la fin du XIX^e siècle, l'intégration s'impose rapidement dans l'histoire du mouvement ouvrier comme une perspective naturelle pour l'intervention de ces organisations. Il est devenu progressivement évident que ces deux objectifs sont également constitutifs de toute action syndicale. Cet état de fait se révèle à

¹ J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 19.

² « *Pour les syndicats, la force de leur point de vue est naturellement étayée par leur capacité d'expertise mais aussi – et surtout – par leur capacité représentative : la possibilité d'une pression hors des institutions est une des conditions de l'échange au sein des institutions* » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 265).

³ *Ibid.*, p. 268.

l'analyste au prix d'un léger déplacement du regard qu'il porte sur l'intervention de ces organisations. C'est du moins ce que suggère l'approche proposée par Jean-Marie Pernot. Selon cet auteur, la construction de l'autonomie détermine l'intensité de la « capacité en acte » des syndicats (création de soutiens par la mobilisation des groupes cibles, organisation de luttes sous forme de manifestations ou de grèves), mais elle conditionne également le développement chez eux d'une « capacité en puissance » (niveau d'adhésion élevé, présence dans les institutions, sophistication des procédures qui organisent le système de relations professionnelles)¹. De fait, le rapport d'interdépendance qui lie ces deux capacités empêche de se les représenter séparément l'une de l'autre. Force est de constater au contraire que le syndicalisme vise à articuler ces aptitudes dans chacune de ses interventions : « *la force d'une représentation syndicale est à la fois en acte et en puissance. Elle s'exprime par une aptitude à construire des échanges institutionnels forts mais elle repose sur une capacité toujours là (en puissance) de 'passer à l'acte'* »².

Cette représentation de la légitimité syndicale invite à prendre ses distances avec une perception contemporaine par trop encline à cantonner l'intervention des syndicats sur la scène des luttes sociales. Au vu des éléments précédents, la vocation des organisations syndicales consiste bien plutôt à combiner activités représentatives sur le terrain et présence dans les institutions : « *le syndicat doit tout à la fois construire l'autonomie du groupe qu'il aspire à représenter et en même temps intégrer celle-ci dans le tissu procédural de l'échange* »³. Dans cette perspective, la construction de l'autonomie n'apparaît nullement comme l'expression chez le syndicat d'une volonté de séparation ni comme une fin en soi. Elle s'interprète au contraire comme un préalable nécessaire à l'intégration du groupe dans la relation sociale⁴. De la même manière, l'intégration n'a en rien vocation à déboucher sur une absorption complète de l'action syndicale dans la sphère publique. Conçue comme un mode de participation à la délibération politique, elle s'apparente à une forme de « régulation conjointe » dans laquelle le syndicalisme a l'opportunité d'accroître sa puissance en développant une « *capacité particulière (à) convertir les diverses ressources des mobilisations sociales en direction du politique et des institutions* »⁵.

Cette conception d'une intrication entre autonomie et intégration s'impose également au sein d'une partie du mouvement syndical en relation avec l'idée selon laquelle la présence

¹ *Ibid.*, p. 263.

² *Ibid.*, p. 263.

³ *Ibid.*, p. 266.

⁴ *Ibid.*, p. 268.

⁵ *Ibid.*, p. 265 et 268.

des syndicats sur les différentes scènes de la régulation sociale est de nature à renforcer l'adhésion des ouvriers envers leur action. L'intégration apparaît de ce point de vue comme un vecteur de légitimation de l'action des syndicats auprès de leur base. Ce surcroît de légitimité repose en l'espèce sur l'influence que ces organisations sont supposées retirer de leur participation aux diverses instances du dialogue social, du paritarisme et de la négociation collective¹. Dans ces instances dont la composition manifeste l'existence d'une conflictualité structurelle avec le patronat et place celui-ci en position de devoir dialoguer avec les représentants ouvriers, un rééquilibrage du rapport de force social est censé s'opérer et contribuer à conforter l'existence d'une identité de classe chez les mandants². L'effet de légitimation qu'une partie de la sphère syndicale prête à l'intégration réside également dans les nouvelles formes d'action que les syndicats ont la possibilité de développer dans le cadre des institutions. Il repose largement en l'espèce sur l'opportunité qui est offerte à ces organisations d'être identifiés par les travailleurs comme les instigateurs d'un certain nombre d'avantages individuels (augmentations de salaires...) et de protections collectives (amélioration des conditions de travail...)³. La perspective de pouvoir produire des résultats directement perceptibles par leurs mandants hors des circuits classiques de la décision politique n'est en rien anodine au regard des efforts mis en œuvre par les syndicats pour se faire une place dans l'espace de représentation (voir *infra*). Cette promesse d'identification exerce en définitive un attrait tel sur ces organisations qu'elle semble devoir dissuader toute défection de leur part : « *Aucun syndicat ne se tient à l'écart du jeu institutionnel, tous participent à l'intégration de la demande sociale qu'ils expriment au nom de ceux qu'ils représentent* »⁴.

2.1.3 Manifester sa capacité représentative pour exister dans l'espace de représentation

L'intégration engendre de multiples avantages pour les syndicats. Le fait de pouvoir porter l'expression de l'intérêt collectif des salariés dans l'espace public n'est pas le moindre d'entre

¹ « *Influer sur les grands choix politiques et sociaux nourrit la légitimité des représentants vis-à-vis de leurs mandants. Par leur stabilité et la reconnaissance qui leur est accordée dans l'ensemble de la société, les règles d'échange instituées à tous les niveaux de la relation sociale peuvent ainsi être coproductrices de légitimité* » (*ibid.*, p. 266).

² A. Pizzorno, 1971, *op. cit.*, p. 118-119.

³ *Ibid.*, p. 118.

⁴ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 21. La force de ce mécanisme intégrateur se mesure historiquement à travers l'ambivalence caractéristique du positionnement affiché par les organisations les plus rétives au partenariat social : « (...) *si la CGT milite pour une société fondamentalement différente, elle participe par son activité conventionnelle et paritaire avec les partenaires sociaux, à l'élaboration de règles de droit et à l'organisation du marché du travail (...)* » (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 23).

eux. En ce sens, l'institutionnalisation des syndicats constitue un ingrédient essentiel de leur puissance intrinsèque en leur permettant de remplir l'une des principales fonctions justifiant leur existence. Dans le même temps, cette reconnaissance – en ce qu'elle découle dans le droit français d'une présomption légale de la représentativité syndicale – représente également une source de vulnérabilité pour les syndicats : « *Force de l'institutionnalisation mais risque de délégitimation pour des organisations qui, assurées de se perpétuer, n'ont plus d'intérêt ou de capacité à démontrer leur représentativité sociale et pas seulement légale* »¹. L'intégration se conçoit donc aussi comme exposant les organisations syndicales au risque d'une perte de légitimité institutionnelle. Elle peut alimenter une « *dérive de la représentation* », phénomène qui se produit lorsque la fonction représentative manifeste un déséquilibre flagrant entre intégration et autonomie, et qui peut revêtir des visages radicalement différents selon les cas : « *si la fonction autonome se pose comme suffisante ou trop privilégiée, elle s'épuise dans un registre tribunitien dépourvu de la capacité à construire les échanges qui légitiment l'action ; à l'autre extrémité, une intégration délaissant l'élaboration d'une conscience autonome du groupe finit tôt ou tard par dissoudre le rapport de représentation* »². Une telle dérive se manifeste par exemple lorsque le syndicat se montre inapte dans les faits à mener de concert les différentes étapes du cycle de l'action syndicale – élaboration des revendications, production de soutiens dans l'opinion publique, négociation, obtention de résultats³.

L'institutionnalisation des syndicats recèle un impératif de légitimation. À l'instar de toute forme de représentation d'intérêts sociaux, elle place ceux-ci dans la position de devoir manifester en permanence leur qualité représentative : « *Le droit reconnu à des particularités (...) de s'exprimer, s'organiser, revendiquer, s'accompagne d'une diffusion large de l'idée que toute représentation, toute expression au nom d'une partie de population est soumise à justification* »⁴. L'acquisition de ce « *label de représentativité* »⁵ exige d'eux qu'ils puissent montrer autant de fois que nécessaire leur capacité à composer intégration et autonomie dans chacune de leurs interventions. Une multitude de pratiques sont mises en œuvre par les

¹ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 72.

² J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 269.

³ La force de la fonction représentative repose en pratique sur l'existence d'un rapport d'interdépendance entre ces différentes phases : « *Les revendications (...) reflètent la capacité d'agrégation et de mise en forme sociale du groupe que le syndicat aspire à représenter. Appropriées, elles sollicitent des soutiens qui allouent aux représentants le rôle de porte-parole d'une communauté attentive lors de la négociation. Celle-ci se clôt par un résultat qui, reversé dans l'espace public, permet un retour de légitimité sur l'ensemble du processus* » (*ibid.*, p. 273).

⁴ H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 282.

⁵ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 70.

syndicats pour satisfaire cette exigence de légitimation et préserver les organisations contre les risques auxquels les exposerait une défaillance de leur qualité représentative.

Échapper à la concurrence exercée par les autres formes de représentation

L'exercice de légitimation auquel les syndicats sont confrontés peut s'analyser sous deux angles distincts : les pratiques que les organisations ont tendance à mettre en œuvre dans ce cadre – les pratiques discursives en particulier – et le public auquel ces pratiques s'adressent et qu'elles ont vocation à convaincre. Arrêtons-nous d'abord sur la manière dont les syndicats s'efforcent de manifester leur fonction représentative et justifier ainsi leur présence dans les institutions saisies de la question sociale. Trois grandes compétences résident au cœur de la capacité de représentation qui est attendue de la part de ces organisations.

La première de ces compétences réside dans l'aptitude des organisations représentatives à susciter l'adhésion des mandants à l'action qu'elles mettent en œuvre en leur nom¹. Plusieurs aspects de l'activité syndicale témoignent de l'importance accordée en interne à cette dimension. L'action revendicative fournit un exemple éclairant sur ce point. La mobilisation des différentes techniques dont disposent les syndicats dans ce domaine (communiqué, manifestation, pétition, grève, courrier aux autorités, boycottage de produits, etc) conduit ceux-ci à faire appel à la base et à vouloir s'appuyer sur la force du nombre. L'emploi de ces outils de pression représente en l'espèce un moyen pour l'organisation de montrer une aptitude à agir et à faire agir, de prendre position en même temps que de manifester une capacité à mobiliser et à produire des soutiens, mais elle constitue assurément aussi une « *manière (...) de rappeler l'existence d'un groupe d'intérêt gestionnaire de l'intérêt d'un groupe qui est toujours peu ou prou une cause* »². La représentativité syndicale se construit précisément dans ces phases où l'organisation se donne les moyens d'élaborer des demandes collectives à partir des aspirations individuelles des salariés et de verser ces demandes dans l'espace public. Elle repose sur « *une capacité à dire sans encourir de démenti (...) ou à fournir la preuve positive de l'assentiment des représentés* »³. La production de l'adhésion du groupe représenté se joue également au moment de la négociation qui suit la phase revendicative. Au terme de cette étape de l'action syndicale, la première préoccupation des dirigeants syndicaux consiste généralement en effet à tenter d'orienter les

¹ *Ibid.*, p. 69 sqq.

² *Ibid.*, p. 69.

³ *Ibid.*, p. 73.

représentations et les commentaires suscités par leur action en mettant en avant l'avancée représentée par le résultat obtenu ainsi que sa conformité aux revendications initiales¹.

Les syndicats tentent également de manifester leur fonction représentative en faisant montre d'une aptitude à départiculariser les fondements de leur action. Cette compétence filtre notamment dans les positions affichées au niveau confédéral. Elle vise à indiquer que l'organisation est capable de placer son action au service d'un intérêt supérieur et figure en conséquence un interlocuteur légitime pour les pouvoirs publics. Les pratiques développées pour soutenir cette idée ne sont pas sans effet sur la perception des facteurs de la légitimité de l'action syndicale. Destinée à démontrer le sens des responsabilités qui oriente leur action, la référence à l'intérêt général qui émaille périodiquement le discours des responsables nationaux contraint de fait les organisations à un minimum de cohérence². Plusieurs rhétoriques syndicales ont vocation à assurer cette montée en généralité. Elles renvoient alternativement à l'importance historique du rôle joué par le syndicalisme dans la réalisation du progrès social, à l'idée d'une continuité entre l'héritage du mouvement ouvrier et les luttes salariales contemporaines, à l'actualité de principes fondamentaux comme la réduction des inégalités ou la justice sociale, etc. À travers ces discours, il ne s'agit donc nullement pour les organisations syndicales de chercher à accéder à un certain degré d'universalité en prétendant développer une action qui excède les frontières du salariat. En diffusant une vision du monde dans laquelle la centralité des questions de travail se trouve confirmée, ces organisations misent au contraire sur leur capacité à « élargir la cause » dont elles sont investies et à faire accéder celle-ci au rang d'un intérêt supérieur³.

Le fait de devoir manifester leur qualité représentative oblige enfin les syndicats à développer une action affichant un minimum de pertinence au regard des dynamiques à l'œuvre dans les champs de l'économique et du social. Plusieurs pratiques développées par

¹ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 273.

² Ce mécanisme est décrit par Jean-Daniel Reynaud : « (...) *L'intérêt ainsi représenté ne se manifeste pas toujours comme un intérêt particulier. Employeurs comme salariés ne luttent pas seulement pour leurs profits ou leurs salaires. Ils invoquent les nécessités de l'économie : les investissements ou la concurrence, d'une part ; la consommation comme moteur de l'expansion, de l'autre. Ils invoquent aussi la justice sociale : la récompense de l'initiative ou le sort des défavorisés. Ce langage peut couvrir sous de nobles apparences des appétits et des égoïsmes ou en tout cas un point de vue étroit (...). Mais quelque part qu'on fasse à la plaidoirie, voire à l'hypocrisie, il reste que les argumentations s'adressent à un juge et que l'hommage rendu à la vertu suppose son existence. Même si l'intérêt général sert d'argument, il n'est pas seulement un prétexte* » (1975, *op. cit.*, p. 17).

³ Ce calcul est commun à l'ensemble des groupes d'intérêts dès lors qu'ils nourrissent une prétention à intervenir dans l'espace public : « (...) *toute organisation cherche à se grandir dans le temps et dans l'espace, s'élargir par soi-même et pour et par le groupe représenté. (...) Tout entrepreneur en représentation cherche (...) l'élargissement de sa cause en affirmant – et en tentant de faire reconnaître – la force du nombre, l'importance centrale de l'intérêt, l'universalité et la justesse d'une idée éthiquement irréprochable* » (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 69-70).

ces organisations témoignent de ce que leurs dirigeants sont conscients que la légitimité de l'acteur syndical repose sur sa capacité à être continuellement en prise directe avec la réalité des difficultés et des aspirations qui s'expriment dans le monde social. La raison d'être des syndicats ne se limite pas au fait de traduire les besoins saisis auprès de la base en demande collective ou d'« éviter le déclassement de la cause en pur intérêt »¹. Ces organisations doivent également faire montre d'une aptitude à actualiser les finalités de leur intervention au regard de l'évolution du contexte économique et des mutations qui affectent la structure et les mécanismes de la société. Cette concordance avec l'expression de la demande sociale est attendue dans l'ensemble des secteurs de l'action syndicale. Cette exigence s'applique plus particulièrement à l'action que ces organisations déploient dans les champs du paritarisme et de la protection sociale. Dans ce contexte, en effet, l'on attend des syndicats qu'ils sachent donner à leur intervention « des déterminations en accord avec l'époque et la reconfiguration des enjeux. À défaut, la liberté d'action dont peut se prévaloir l'acteur, en tant que messenger, peut révéler une incapacité majeure à intéresser le milieu social, par suite à occuper la scène sociale en s'insérant, précisément, dans sa trame institutionnelle »².

Les pratiques de légitimation élaborées par les syndicats ne se déploient pas de manière indéterminée. Elles sont mises en œuvre à l'intention d'un certain nombre d'acteurs et de groupes dont l'assentiment aux différents aspects de leur action revêt une importance fondamentale pour les organisations. Le fait de solliciter un label de représentativité revient en effet pour celles-ci à se placer dans l'attente d'une forme de validation externe. Cette configuration confère un rôle décisif à l'appréciation de leurs mandants. Quelle que soit la nature de leur relation à l'organisation (militants, adhérents, sympathisants), les salariés sont par essence détenteurs du pouvoir de valider – ou d'invalider – l'action que celle-ci mène en leur nom : « Ce n'est pas seulement le groupe qui fait le représentant ni non plus le représentant qui fait le groupe. C'est le groupe représenté qui tolère, accepte ou consent à la représentation que le représentant donne de lui et qu'il apprend à intérioriser »³.

La quête de certification dans laquelle les syndicats se trouvent engagés ne vise toutefois pas seulement cette catégorie de la population. Les prérogatives institutionnelles dont ces organisations sont dotées ont pour effet de soumettre leur intervention à un débat constant sur la qualité de la représentation qu'elle fournit au groupe représenté. Ce débat n'est pas particulier au syndicalisme. Il touche l'ensemble des groupes d'intérêts qui, parce qu'ils

¹ *Ibid.*, p. 76.

² L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 140.

³ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 79.

nourrissent le sentiment « *de pouvoir et de devoir représenter leurs intérêts propres grandis en intérêts plus larges* »¹, développent une prétention à intervenir dans l'espace public. Animée par une multitude d'« *agents de légitimation* »², cette controverse sur la qualité représentative des groupes d'intérêts permet d'identifier les plus à même d'opérer une traduction de la réalité sociale et d'occuper à ce titre une place sur les scènes de la décision publique (dialogue social, consultation, etc.)³. Situées aussi bien dans « l'espace de représentation » (élus, groupements professionnels, associations) qu'en dehors de celui-ci (fonctionnaires, journalistes, intellectuels, experts...), ces « *instances d'assignation ou de consécration symbolique* »⁴ développent un ensemble d'images et de discours qui maintiennent les représentants d'intérêts dans une forme de compétition permanente pour l'accès à la reconnaissance et à toutes sortes de ressources publiques. Dans cette lutte interne à l'espace de représentation, l'enjeu pour les « *producteurs de représentation* »⁵ ne consiste donc pas seulement à établir leur capacité à exprimer les intérêts de leur base. Il s'agit également pour eux de peser sur la configuration même de l'espace de représentation. L'importance de cette dimension se manifeste à travers les pratiques discursives déployées par les groupes pour orienter les équilibres de forces et contester ainsi la hiérarchie des agencements d'intérêts institués (dans le cas des groupes qui aspirent à une reconnaissance institutionnelle), ou au contraire défendre celle-ci (dans le cas des groupes détenteurs d'un label de représentativité)⁶.

À l'instar des autres formes de représentation, les syndicats sont directement touchés par la compétition qui s'exerce à l'intérieur de l'espace de représentation. Indépendamment de la concurrence qui peut résulter à tout moment de changements survenant dans cet espace (émergence de nouveaux entrepreneurs de représentation, etc.), leur intervention reflète en particulier le rapport de concurrence spécifique qui les lie au pouvoir politique. La nécessité qui réside pour eux dans le fait de manifester leur qualité représentative provient en effet dans une large mesure de la particularité de la culture politique française en ce qu'elle opère un

¹ *Ibid.*, p. 134.

² J. Lagroye, 1985, « La légitimation », M. Grawitz, J. Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, PUF, p. 409.

³ Ce processus de sélection des interlocuteurs légitimes est constitutif de l'élaboration des politiques publiques. Il repose en l'espèce sur l'existence de « *mécanismes de certification et de dé-certification – c'est-à-dire de validation (ou d'invalidation) des acteurs, de leurs actions et de leurs revendications par des autorités externes. (...) Toute politique établit implicitement une sorte de tableau des acteurs politiques qui sont autorisés à exister, à agir, à exprimer des revendications et/ou à utiliser ordinairement les ressources contrôlées par le gouvernement* » (C. Tilly, 2003, « L'analyse historique des processus politiques », P. Laborier, D. Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP-GSPM, p. 33-34).

⁴ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 74.

⁵ *Ibid.*, p. 80.

⁶ *Ibid.*, p. 86.

« *confinement symbolique de la représentation des intérêts dans une sphère seconde et dominée de l'espace public* »¹. Nous avons noté la tendance historique des élites politiques françaises à concevoir les formes de représentation ne dérivant pas de la démocratie politique sur le mode de la concurrence plutôt que sur celui de la coopération (voir *supra*). Dans ce contexte, la capacité des syndicats d'exercer leur fonction représentative – et *a fortiori* leur aptitude à manifester la vigueur caractéristique de celle-ci – est conditionnée avant toute chose par la place que le pouvoir politique est disposé à leur concéder dans l'espace public. L'existence d'un « *débat permanent sur la délimitation et la division du travail de représentation politique avec les porte-parole des partis politiques* »² explique pour une grande part le caractère toujours précaire et amendable des prérogatives que le politique délègue à l'acteur syndical dans notre pays.

Préserver l'organisation contre les risques de dissension interne

L'impératif de légitimation qui touche les organisations syndicales ne naît pas uniquement du sentiment d'attachement que celles-ci peuvent développer à l'égard des positions qu'elles occupent dans un certain nombre d'institutions. Il tient également à la nécessité pour ces organisations de préserver leur cohésion interne contre les effets potentiellement déstabilisateurs de cette intégration. Ce second volet de l'exercice de légitimation de la représentation syndicale n'est pas moins déterminant que le premier. Pour en saisir les principaux ressorts, il importe d'appréhender l'intervention des syndicats à partir des outils d'analyse forgés dans le champ des relations professionnelles et de la sociologie de l'action organisée. Considérées de ce point de vue, ces organisations constituent des formes d'action collective qui, bien qu'étant parvenues à se stabiliser et à s'instituer dans la durée, recèlent des dynamiques divergentes susceptibles à tout moment de remettre en cause leurs équilibres internes. Elles forment des systèmes d'action dont la structure et les possibilités d'évolution dans le temps sont le produit de la confrontation qui s'opère en permanence entre des forces de natures antagonistes – volonté de la coopération vs. disposition au conflit, tentation de contrôle vs aspiration à l'autonomie, etc.

Le maintien des conditions de leur unité constitue donc un sujet de préoccupation constant pour les organisations syndicales. La recherche sur le syndicalisme démontre la difficulté de l'exercice, difficulté qui tient autant aux tensions engendrées par la division du

¹ *Ibid.*, p. 125.

² *Ibid.*, p. 37.

travail propre à ces organisations qu'aux effets induits de la présence dans les institutions. Des contradictions récurrentes se manifestent au sein des structures syndicales sur la plupart des aspects de l'action syndicale. Parmi celles-ci, on peut mentionner l'opposition fondamentale qui peut surgir entre la fonction d'interlocuteur endossée par l'appareil syndical et la dynamique de l'action revendicative générée à la base, la manière dont les orientations co-définies avec les partenaires de l'organisation – et en premier lieu l'État – sont susceptibles de heurter frontalement divers enjeux de structures (intérêts matériels et symboliques, routines de fonctionnement, etc.), ou encore l'inégalité qui caractérise la répartition des ressources externes entre représentants et représentés (accès des organisations à des subventions publiques, à des opportunités de reconversion professionnelle pour les militants, etc.)¹. Pour être complet sur les tensions internes au syndicalisme français, rappelons l'importance des clivages qui parcourent le paysage syndical de ce pays. Produit d'une genèse marquée par le poids des idéologies, cette division structurelle entretient historiquement un climat de concurrence qui pousse les différentes confédérations à tenter en permanence de se distinguer les unes par rapport aux autres et d'accroître ainsi leur audience auprès des salariés. Dans ce contexte, la question de l'intégration des syndicats dans la relation sociale tend invariablement à alimenter des logiques de différenciation qui conduisent les organisations à adopter des positions tranchées et parfois éloignées des exigences attachées à l'idée du « partenariat social ».

L'aménagement d'une place réservée aux syndicats sur la scène publique s'accompagne nécessairement chez ces derniers d'une tendance à vouloir préserver leur cohésion interne contre les tensions inhérentes à toute forme d'institutionnalisation. Une telle préoccupation vise à garantir la pérennité des structures dans la durée et détermine en partie les comportements développés par les syndicats dans leurs relations avec les interlocuteurs patronaux et les pouvoirs publics. La prise en compte de cette logique structurante dans les pratiques des organisations représentant les travailleurs exige de l'analyste qu'il puisse mobiliser des outils conceptuels adéquats. La volonté de cerner cette dimension de l'action syndicale est précisément à l'origine du développement qu'a connu le courant néo-corporatiste au cours de ces dernières décennies (voir *supra*). Les travaux qui s'inscrivent dans ce courant s'imposent aujourd'hui comme un cadre propice à l'analyse des dynamiques de coopération et de conflit propres au champ du paritarisme. La notion d'échange politique en particulier autorise un raisonnement capable d'intégrer les principaux facteurs de la

¹ Cf. A. Pizzorno, 1971, *op. cit.*

légitimité de l'action syndicale. Désignant « *un processus par lequel les problèmes (intra-classes) d'organisation de l'action collective du Capital et du Travail et le problème (inter-classes) d'institutionnalisation de relations collectives peuvent être simultanément résolus* »¹, elle permet en effet de tenir ensemble la question des relations des syndicats avec leurs partenaires dans la relation sociale et celle des conditions de l'unité de l'action engagée par ces mêmes organisations. En plus de doter l'analyste d'une capacité à identifier les contraintes qui bornent les possibilités d'intervention des représentants des salariés, une approche en termes d'échange politique semble de nature à éclairer les dispositions que ces mêmes représentants sont susceptibles de développer dans l'interaction avec leurs interlocuteurs. Selon cette perspective, « (la) *tension permanente entre "l'intérieur" et "l'extérieur" des groupes, entre les compromis qu'impliquent l'établissement de relations coopératives avec d'autres acteurs et la nécessité de préserver l'adhésion des unités représentées est une donnée fondamentale pour comprendre la marge de manœuvre stratégique des acteurs collectifs "privés" associés à la production d'un bien collectif* »².

2.1.4 Le changement dans le 1 % logement analysé à l'aune des vertus et des limites de la représentation syndicale

L'identification des attributs attachés à la capacité de représentation des syndicats constitue une étape importante dans notre recherche. Cet éclairage permet de saisir une large part des vertus sur lesquelles se fonde la légitimité des organisations représentant les salariés associées à la gestion du 1 % logement. Ces vertus sont en effet similaires à celles qui sont attendues des organisations professionnelles dès lors que le politique choisit de favoriser leur intégration dans une sphère autonome de la régulation sociale. En tant qu'institution paritaire, le 1 % logement constitue l'un des éléments du « *support le plus institutionnel de cette intégration* »³ pensée dès la seconde moitié du XIX^e siècle. À l'instar des différents régimes paritaires mis en place après-guerre dans le champ de la protection sociale, il participe pleinement d'une logique qui vise à « (détourner) *vers les rapports privés ou inter-associatifs des demandes qui pourraient être formulées en direction des pouvoirs publics* »⁴ et à faire émerger de nouvelles formes démocratiques capables de résoudre les tensions inhérentes à l'exercice de l'autorité publique (voir *supra*). Le choix d'associer les syndicats aux processus

¹ F. Traxler, 1990, *op. cit.*, p. 53, cité par O. Mériaux, 1998, *op. cit.*, p. 117.

² O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 41.

³ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 268.

⁴ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 130-131.

de prises de décision publique résulte à l'origine de la croyance d'une partie de la sphère politique en la capacité de cette forme complémentaire de représentation de peser sur le contenu des représentations et des pratiques sociales.

Cette foi dans la capacité représentative des syndicats soumet leur intervention dans le cadre du 1 % logement au regard attentif du politique et des divers groupes évoluant dans l'« espace de représentation » (voir *supra*). Les éléments théoriques exposés ci-dessus façonnent en partie l'approche que nous avons adoptée sur ce point. Il s'agit ici de préciser en quoi la transformation du 1 % logement peut s'analyser sous l'angle de l'intervention mise en œuvre par les syndicats, et plus particulièrement de l'aptitude plus ou moins grande de ces organisations à répondre aux attentes projetées sur elles au sein de cette institution. Pour cerner la pertinence de cette intervention, il apparaît nécessaire d'intégrer les critères qui permettent d'en faire une évaluation précise, c'est-à-dire d'apprécier l'action des syndicats au prisme des motifs qui ont conduit historiquement les pouvoirs publics à susciter l'émergence d'une sphère syndicale autonome et à promouvoir le modèle de la démocratie sociale. C'est à partir de la logique politique qui filtre de ces motifs – logique qui se dévoile notamment au travers de la grille d'analyse proposée par la sociologie des groupes d'intérêts – que nous nous proposons de saisir les raisons qui justifient la participation des syndicats à la gestion du 1 % logement, mais aussi les risques que ces organisations encourent en cas de difficulté manifeste à remplir leur mission.

Les facteurs de légitimation de la présence syndicale dans le 1 % logement

La présence des syndicats dans les instances de décision du 1 % logement résulte de la confiance qui est investie par le politique dans leur capacité présumée de « (combiner) *ce couple à la fois contradictoire et complémentaire de l'intégration et de l'autonomie* »¹. La légitimité qui leur est reconnue dans ce cadre provient en premier lieu de la force du lien représentatif supposé les unir aux salariés et de la capacité d'action que ce lien doit leur conférer dans le secteur du logement. En d'autres termes, l'efficacité de l'action des syndicats repose pour partie sur l'intensité de la compétence représentative qu'ils sont en mesure de développer dans ce domaine. Cette compétence représentative peut se concevoir comme un assemblage de plusieurs aptitudes complémentaires. Elle puise d'abord sa force dans la relation de proximité qui lie les représentants à leurs mandants dans l'espace de travail.

¹ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 269.

Concrètement, elle suppose que le syndicat se donne les moyens d'opérer une médiation efficace en activant tous les leviers dont il dispose : captation de l'expression locale des besoins en logements, information des salariés sur leurs droits (possibilités d'accès aux aides...), etc. La construction de l'autonomie du groupe exige ensuite des organisations représentant les salariés qu'elles soient aptes à élaborer un intérêt collectif à partir des besoins individuels exprimés par la base. Les activités représentatives développées sur le terrain ont en effet vocation à se prolonger dans une démarche revendicative destinée à manifester l'existence d'un besoin spécifique des salariés et à porter celui-ci sur la scène publique. De nouveaux moyens d'action syndicaux sont requis pour assurer la défense et la diffusion d'un besoin collectif des salariés en matière de logement : construction d'un projet et élaboration d'une stratégie revendicative, organisation de luttes et participation aux mouvements sociaux, mobilisation des différents niveaux de l'appareil syndical, formation des militants, etc.

La légitimité dont sont porteurs les syndicats associés à la gestion du 1 % logement repose en second lieu sur leur propension à articuler activités représentatives sur le terrain et présence dans les institutions. À l'instar des autres secteurs de l'action syndicale, la raison d'être de ces organisations dérive de leur aptitude présumée à combiner « capacité en puissance » et « capacité en acte », c'est-à-dire à convertir les ressources issues des mouvements sociaux en direction de l'institution (voir *supra*). Dans les faits, la pertinence de l'action menée par les syndicats dans le cadre du 1 % logement est suspendue à un certain nombre de critères d'appréciation. Elle se mesure à la lumière des pratiques que ces organisations sont amenées à développer au niveau des CIL ainsi que du degré de compatibilité dont ces pratiques témoignent vis-à-vis du mécanisme intégrateur recelé par le fonctionnement concret de l'institution. L'on attend d'abord des syndicats qu'ils fassent entendre la voix des salariés dans les instances politiques du 1 % logement. Sur ce plan, leur association à la gestion des fonds se justifie au regard de leur aptitude supposée à peser sur la décision et à faire en sorte que l'utilisation de la ressource soit conforme à l'intérêt de leurs mandants. Pour parvenir à ce résultat, ils doivent être en mesure de mettre à profit les ressources mobilisables (détention d'une expertise propre, possibilité de se référer à un projet politique...) pour pouvoir élaborer des propositions concrètes sur le sujet et défendre la prise en compte de l'intérêt collectif des salariés en négociant pied à pied avec les représentants des employeurs.

La pertinence de l'intervention des représentants salariés ne se limite cependant pas au fait d'être capable de relever une épreuve de force avec leurs homologues patronaux. Elle réside également dans leur propension à coopérer et à parvenir à définir des compromis avec

ces derniers. Le développement d'une pratique de l'échange et du dialogue dans les organes de décision du 1 % logement est conforme à l'objet de l'institution qui consiste à forcer des intérêts antagonistes à travailler ensemble à la production d'un bien commun. Pour ce faire, chacune des parties est supposée dépasser le cadre de ses intérêts particuliers tout en représentant ceux-ci ; elle doit en permanence trouver de nouvelles déterminations à la finalité institutionnelle au regard de la réalité des besoins dont elle se fait le porte-parole. Le paritarisme du 1 % logement figure à cet égard un modèle de gouvernement délibératif dont l'intervention est censée satisfaire plusieurs objectifs relevant aussi bien de l'action syndicale que des politiques publiques. Parmi ceux-ci, on peut signaler la production de « *prestations concrètes et dotées de réalité* »¹ à destination des salariés (lutte contre les difficultés d'accès et de maintien dans le logement), l'institution d'une organisation capable de réactualiser cette offre au regard de l'évolution du contexte socioéconomique (efficacité de l'action publique), ou la participation au rééquilibrage et à l'apaisement des rapports de travail (réduction de la conflictualité sociale).

Des syndicats confrontés à une contestation de leur capacité représentative

Le processus d'intégration engagé par les syndicats expose ceux-ci au risque d'une remise en cause de leur qualité représentative. Ce risque est incarné en l'espèce par l'intervention d'agents et de groupes dont le comportement constitue un analyseur de la capacité des syndicats à manifester les compétences que l'on attend d'eux dans une configuration institutionnelle. Vouloir étudier l'intervention développée par les organisations professionnelles dans le cadre du 1 % logement conduit donc à intégrer dans l'analyse le positionnement adopté par un ensemble d'acteurs situés dans l'environnement de l'institution. Cette opération, qui nécessite un travail empirique *ad hoc*, constitue une dimension importante de la démonstration exposée dans les chapitres suivants. À ce stade de notre recherche, les différents schémas d'analyse présentés plus haut offrent cependant la possibilité d'identifier certaines constantes concernant les comportements susceptibles d'être mis en œuvre par les acteurs concernés et les marges de manœuvre caractéristiques de chacun.

À l'instar des autres secteurs dans lesquels les représentants des salariés sont associés à la production de l'action publique, la contestation de la représentativité des syndicats intégrés aux instances de décision du 1 % logement est formulée pour l'essentiel par des

¹ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 22.

acteurs qui sont également situés dans l'espace de représentation. Cette critique manifeste généralement chez ces derniers le désir de remettre en cause les responsabilités dont les organisations syndicales sont délégataires depuis 1953 et de transférer tout ou partie de ces responsabilités vers d'autres formes de représentation. Conçue notamment par une partie de la sphère politico-administrative, elle varie dans son contenu et son intensité selon l'état des systèmes de représentations globales et l'orientation des recettes d'action qui dominant dans l'espace de décision publique. Elle se matérialise par l'intermédiaire d'expertises et de discours estimant que la gestion du 1 % logement est défailante sur telle ou telle dimension ressortant de la représentation syndicale et que le rétablissement de l'efficacité sociale de l'institution appelle une réforme de ses structures.

Plusieurs types de carences peuvent être pointés dans l'action mise en œuvre par les syndicats à l'échelle du 1 % logement. Avec plus ou moins de virulence selon le contexte, ces organisations sont susceptibles de se voir reprocher leur impuissance à susciter l'adhésion des salariés à l'égard de l'œuvre engagée sous l'égide du 1 % logement, une certaine inaptitude à être en prise directe avec la réalité sociale et les transformations qui se produisent dans les champs du travail et de l'emploi, ou une relative incapacité à « élargir la cause » des travailleurs et à faire émerger un intérêt supérieur dans la délibération avec les représentants patronaux. La division de la représentation syndicale occupe une place à part dans la liste des déficiences qui alimentent ce procès en incompétence. Qu'ils résultent du morcellement du paysage syndical français, des modalités concrètes de fonctionnement des organisations ou de leur architecture interne, plusieurs facteurs structurels sont de nature à fissurer l'unité de l'action syndicale et à menacer la stabilité de l'échange politique¹. Ils expliquent pour une large part les dysfonctionnements qui contribuent à entamer la qualité représentative des syndicats et les exposent un peu plus encore à la compétition qui se livre en permanence dans l'espace de représentation.

¹ L'existence d'un lien entre l'organisation interne du groupe d'intérêt et la position occupée par celui-ci sur la scène des relations sociales est soulignée par Michel Offerlé : « (...) le type de structuration d'une organisation qui régit son fonctionnement (peut) être analysé par référence au degré d'institutionnalisation et de reconnaissance de l'intérêt qu'elle met en forme et à la position qu'occupe le groupe à un moment donné de l'histoire dans l'espace des interactions sociales » (1998, *op. cit.*, p. 86).

2.2 Une institution étudiée sous l'angle des processus de légitimation

Les critiques dont les syndicats sont la cible affectent directement l'image du 1 % logement. Elles soulèvent la question de la pertinence de l'intervention de cette institution en ce qu'elle est élaborée dans des assemblées paritaires : l'efficacité de cette intervention est nécessairement sujette à caution dès lors que les représentants qui composent les instances de décision manifestent une faible capacité de représentation. La remise en cause de la qualité représentative des syndicats contribue ainsi à nourrir l'impératif de légitimation dont le paritarisme, et par voie de conséquence le 1 % logement, sont eux-mêmes l'objet. L'appréhension de cet impératif revêt une importance essentielle pour la compréhension des mécanismes de la transformation du 1 % logement. C'est de la capacité des membres de l'institution à établir la valeur de leur action que dépend le maintien – ou le retrait – de la confiance qui leur a été initialement accordée.

L'existence d'un lien entre la formulation d'une exigence de légitimation et la définition de changements dans l'organisation du 1 % logement justifie selon nous de réserver une place toute particulière dans notre recherche à l'étude des processus de légitimation. Dans ce deuxième temps de l'élaboration de notre cadre problématique, il s'agit de mettre en évidence les principales variables qui caractérisent ces processus lorsqu'ils sont mis en œuvre à l'échelle du 1 % logement. Pour ce faire, nous nous attachons à identifier les termes dans lesquels se formule l'impératif de légitimation : quelles sont concrètement les qualités requises de l'action du 1 % logement ? Sur quelles capacités sa légitimité se fonde-t-elle ? Quels sont les acteurs et les groupes censés apprécier les interventions des CIL et jauger de leur conformité avec ce que l'on attend d'eux ? etc. Nous nous intéressons également aux moyens qui sont engagés dans l'exercice de légitimation par les membres de l'institution – au premier rang desquels les échelons centraux des organisations professionnelles et les représentants de l'institution auprès de l'État. La légitimité du 1 % logement s'évalue à la lumière des pratiques développées par les acteurs – employeurs, dirigeants de CIL, etc. – dans les différents aspects de la gestion du 1 % logement (versement de la PEEC par les entreprises, investissement de la ressource financière...). Elle dérive également des actes de langage produits dans le but d'établir la conformité de ces pratiques à la finalité de l'institution. Eu égard à l'importance que revêt cette forme d'intervention dans les modalités concrètes de la légitimation, notre analyse met particulièrement l'accent sur les pratiques discursives développées par les responsables du 1 % logement. Conçue pour l'essentiel en réponse à la critique, la parole légitimatrice constitue l'un des principaux supports d'une

démarche qui vise fondamentalement à contenir les tensions inhérentes à la co-présence d'intérêts divergents et à garantir la pérennité de l'échange politique.

La compréhension des processus de légitimation engagés à l'échelle du 1 % logement requiert la mobilisation d'outils théoriques suffisamment proches de nos préoccupations de recherche pour étayer notre réflexion. L'approche développée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot dans le champ de la sociologie pragmatique recèle quelques-uns des instruments conceptuels et schémas d'interprétation qui nous paraissent de nature à appuyer cette ambition¹. Centré autour de la notion de « justification », le modèle théorique élaboré par ces auteurs s'inscrit dans une démarche sociologique compréhensive. En effet, il se montre particulièrement attentif à déceler les manières dont les acteurs s'engagent dans l'action, les significations qu'ils donnent à leurs actes ainsi que les capacités dont ils sont dotés (capacité de se repérer dans la structure sociale, d'élaborer une critique, de concevoir des biens communs, de fabriquer des collectifs, etc.)². Ce modèle s'inscrit en cela dans une tradition sociologique suggérant d'aborder les discours comme des actions ou des pratiques que l'on peut analyser pour mettre à jour les structures d'intérêts et les relations de pouvoir qui se jouent entre les acteurs.

L'objet des pages suivantes consiste à montrer l'intérêt représenté par ces différentes approches conceptuelles pour notre recherche et le type d'emploi que nous envisageons d'en faire dans l'analyse. À notre sens, l'incorporation de ces outils représente une étape décisive dans la construction d'un cadre problématique capable d'appréhender les différentes formes d'interactions qui peuvent se produire dans une configuration d'action publique entre les échanges de ressources discursives, les processus de légitimation et la production politique du changement. Comme dans la section précédente, nous nous efforçons de mettre à plat ces différents instruments théoriques avant de préciser l'utilisation que nous projetons d'en faire dans le traitement de notre question de recherche. Notre propos sur ce point se décompose en trois temps. Nous nous intéressons d'abord à l'exercice de légitimation dont s'accompagne toute forme de pouvoir, en revenant sur le rôle spécifique qui incombe à la parole dans ce cadre (2.2.1). Nous poursuivons en nous arrêtant un moment sur le modèle des « économies de la grandeur », afin d'identifier dans celui-ci les éléments qui permettent de bâtir une grille d'analyse pour la compréhension des mécanismes du changement politique (2.2.2). Nous nous efforçons enfin de montrer en quoi la définition de changements dans l'organisation du

¹ L. Boltanski, L. Thévenot, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.

² P. Laborier, D. Trom, 2003, *op. cit.*, p. 10.

1 % logement peut s'analyser à l'aune des processus de légitimation engagés à l'échelle de l'institution (2.2.3).

2.2.1 La parole légitimatrice comme adjuvant de l'autorité publique

Les acteurs et les groupes associés à l'exercice de l'autorité publique sont détenteurs de responsabilités dont le propre est d'être assorties d'une exigence de légitimation. Parmi l'ensemble des moyens mobilisés pour satisfaire une telle exigence, il convient notamment de s'attacher à la place des discours dans les stratégies mises en œuvre par les intéressés pour justifier leurs prérogatives. Plusieurs approches théoriques mettent l'accent sur la centralité des pratiques discursives dans les processus de légitimation. Nous souhaitons ici rendre compte de ces approches qui entrent dans la composition de notre cadre théorique. Notre propos porte d'abord sur les attendus de la légitimation et les modalités pratiques recouvertes par cette opération, en prenant appui sur l'exemple spécifique de l'État social en France. Il traite plus particulièrement ensuite de la place occupée dans cette entreprise par les actes de langage – au sens notamment où ceux-ci constituent le support des disputes ayant lieu entre les acteurs.

Une autorité soumise à un impératif de légitimation

L'un des apports fondamentaux de la sociologie politique est d'avoir montré que l'exercice du pouvoir s'accompagne inmanquablement d'un effort permanent de légitimation de ce même pouvoir. Pour les auteurs qui s'intéressent à la question, un tel effort s'apparente à un impératif qui touche l'ensemble des formes de pouvoir. Par-delà la diversité des régimes politiques, Jacques Lagroye observe ainsi « *la généralité d'une prétention : celle de tout pouvoir institué à acquérir une légitimité durable, à diffuser dans toute la société une image bénéfique, valorisée et conforme aux croyances dominantes, de la relation de pouvoir* »¹. Le caractère générique de cette prétention explique l'ampleur des efforts mis en œuvre depuis l'apparition des premières organisations politiques pour élaborer des doctrines chargées d'établir les fondements de la légitimité du pouvoir². Valable en toutes circonstances, une telle nécessité revêt cependant une dimension accrue dans les contextes où cette légitimité est

¹ J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 396.

² Ces « *doctrines de la légitimité* » sont des « *conceptions élaborées de la société et du pouvoir qui établissent la relation entre des règles et des principes d'organisation et les finalités assignées au pouvoir politique, et qui prennent la forme d'un enchaînement rationnel de propositions et d'arguments* » (*ibid.*, p. 396).

mise en cause. Cette dimension spécifique a été l'objet de plusieurs développements dans les champs de la science politique et des sciences sociales. Dans certaines approches, le concept de légitimité est même mobilisé avant tout pour caractériser les situations marquées par la contestation de la légitimité de l'ordre politique et l'apparition de « problèmes de légitimation »¹.

Cette conception de la légitimité du pouvoir invite à appréhender la légitimation comme un processus engageant des ressources multiples. La légitimité se définit en premier lieu par le fait qu'elle échappe dans une large mesure aux catégories identifiées par le droit : « *la légitimité d'un régime ne se réduit jamais à la légalité, ou si l'on préfère à la "légitimité formelle" des dirigeants et de leurs actes* »². Elle se fonde sur des principes supérieurs qui, parce que perçus comme les règles morales fondamentales de la société – à l'image de l'avènement de la justice ou de la liberté dans les régimes démocratiques –, sont mobilisables à tout moment par les citoyens pour contester le bien-fondé de telle ou telle disposition légale. En ce sens, la légitimité réside moins dans la capacité des institutions de percevoir et de résoudre les problèmes majeurs d'une société donnée que dans leur aspiration manifeste à mettre en œuvre les principes essentiels à travers lesquels cette société se perçoit comme telle : « (...) *la légitimité d'un régime découle de son identification à un système de normes, de son aptitude présumée à assurer le triomphe des valeurs socialement désirables* »³.

La seconde dimension caractéristique de la légitimité telle qu'elle peut se concevoir selon cette perspective réside dans le fait qu'elle dérive de l'adhésion manifestée par la société à l'égard des actions engagées par les gouvernants. En tant que rapport social, le pouvoir requiert un large consensus pour obtenir des individus et des groupes des comportements que ceux-ci n'auraient pas adoptés pour une partie d'entre eux sans l'intervention d'une contrainte extérieure. La nécessité qui réside dans l'expression d'un tel consensus incite à considérer la légitimation comme un outil contribuant à la production du consentement et, ce faisant, comme un élément constitutif de la relation de pouvoir en tant que telle : « *tout pouvoir, qu'il s'exerce dans l'ordre économique, moral, religieux, est conduit à affirmer sa légitimité pour bénéficier d'une acceptation durable. Dans le cas précis du pouvoir politique, on peut concevoir la légitimation comme un ensemble de processus qui rendent l'existence d'un pouvoir coercitif spécialisé tolérable, sinon désirable, c'est-à-dire*

¹ On reconnaît là en particulier l'approche développée par J. Habermas, 1978, *Raison et légitimités : problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, tr. fr., Paris, Payot.

² J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 397.

³ *Ibid.*, p. 400.

qui le fassent concevoir comme une nécessité sociale, voire comme un bienfait »¹. Dans la mesure où elles visent à perpétuer la domination induite par les rapports de pouvoir et à entériner de fait une réalité sociale marquée par l'inégale répartition des richesses et des capacités, les entreprises de légitimation du pouvoir ne sont cependant pas dénuées d'une certaine violence². Pour autant, la légitimation ne semble pas devoir être assimilée à une forme de justification de la domination pure. Les efforts mis en œuvre par les exécutifs pour susciter le consentement de la population démontrent que, loin de corroborer une version aussi assujettissante du pouvoir, ce processus véhicule une pratique de gouvernement fondée sur une relation d'autorité, et donc sur un principe d'obéissance consentie³.

L'exemple de la construction de l'État social et de sa remise en cause actuelle en France

Le pouvoir politique figure au premier rang des institutions concernées par cet impératif de légitimation. Quel que soit le régime politique, la légitimité de ce pouvoir est suspendue au respect d'une multiplicité de principes et de règles⁴. Dans ses modalités concrètes, l'exercice du pouvoir comporte nécessairement une composante destinée à conforter sa légitimité à intervenir dans le gouvernement de la société : « (...) *ce que vise tout pouvoir politique à travers ce qu'il fait, c'est bien l'acquisition ou le maintien de son autorité* »⁵. Cette exigence s'applique d'abord à l'État dans les régimes où – à l'instar du cas français – ce dernier concentre une part prépondérante de la légitimité politique : « *Les politiques publiques contribuent (...) également à la légitimation de l'État dont les actions, les réalisations justifient l'exercice de la contrainte* »⁶. Elle s'applique tout particulièrement en France à la construction de l'État social. La prégnance de l'impératif de légitimation est telle dans ce cas précis qu'il se manifeste historiquement à chaque jalon de ce processus (voir *supra*).

Élaborées au tournant du XX^e siècle, les grandes théories juridiques sur lesquelles le pouvoir s'appuiera pour justifier l'adoption de législations importantes et la construction d'un

¹ *Ibid.*, p. 402.

² J. Habermas, 1978, *op. cit.*

³ J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 405, l'auteur soulignant que cette conception du pouvoir sous-tend l'organisation de la plupart des régimes politiques.

⁴ Jacques Lagroye a ainsi identifié quatre niveaux distincts de légitimité du pouvoir politique : la légitimité attribuée à la relation de pouvoir politique elle-même (distinction gouvernants-gouvernés), la légitimité reconnue à un appareil politique spécialisé (en tant que celui-ci est distinct des autres appareils de domination – religieux, économique... – et fondé à exercer une coercition légitime sur l'ensemble de la société dans l'ordre politique), la légitimité de la forme prise par la relation politique dans la société (procédures de désignation des dirigeants, règles de fonctionnement des organismes spécialisés, etc.) et la légitimité des groupes et des individus qui exercent effectivement le pouvoir (*ibid.*, p. 398).

⁵ P. Duran, 1999, *op. cit.*, p. 86.

⁶ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 64-65.

vaste appareil administratif dans le domaine social sont marquées par la volonté de rassurer les élites libérales en leur montrant que l'extension du périmètre de l'État ne constitue en rien une menace pour l'initiative privée et la responsabilité individuelle¹. Une logique similaire sous-tend le processus de construction de l'État-providence engagé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. À travers la création de la Sécurité sociale en particulier, il ne s'agit pas uniquement d'optimiser la capacité d'action des pouvoirs publics en déléguant certaines prérogatives publiques à des groupes présumés plus à même de capter l'expression des besoins sociaux. La promotion d'agencements institutionnels associant des acteurs privés à la décision publique vise également à inscrire partiellement le nouveau système de protection sociale dans une logique de subsidiarité (choix de privilégier le partenariat avec des acteurs privés et la proximité avec les intéressés) et à créditer le pouvoir politique d'une volonté de prémunir la société contre tout risque d'épanchement de la sphère étatique. Couplée avec la manifestation d'un attachement envers la nature libérale du système politique, la mise en place de garde-fous issus du corps social joue alors un rôle patent dans une évolution qui permet notamment au paritarisme de s'imposer comme « *une manière d'être de l'État social ou de l'État Providence* »².

L'impératif de légitimation de l'État social n'a pas fléchi jusqu'à la période actuelle. Il semble au contraire s'être durci sous l'effet des critiques essuyées par le pouvoir politique à partir des années 1970. La complexification croissante des structures sociales, la montée en puissance des discours experts décrétant l'échec des politiques publiques interventionnistes, la contestation par divers fragments de la société de l'influence acquise par l'État gaulliste : plusieurs évolutions se conjuguent à cette époque pour alimenter une remise en cause de la légitimité de l'État, à l'origine des multiples transformations qui ont marqué l'action publique depuis lors. Dans cette nouvelle configuration, la légitimation du pouvoir politique a tendance à changer. Il ne s'agit plus de justifier l'extension du périmètre d'action de l'État, mais de défendre celui-ci en réponse aux attaques qui prospèrent sur le constat d'une impuissance inédite du politique face à l'ampleur de la crise économique. Cette crise de légitimité ne se limite alors pas à l'acteur étatique. Elle concerne la plupart des composantes de l'action publique, des finalités attribuées aux politiques (émergence de recettes alternatives) aux

¹ La théorie du service public de Léon Duguit confère au pouvoir politique une légitimité nouvelle basée sur un double fondement : la reconnaissance de la grandeur des fins poursuivies par l'État et le principe d'une règle orientant l'intervention publique tout en amenant celle-ci à intégrer sa propre limite (J. Chevallier, 2006, *op. cit.*, p. 36-38 et J. Donzelot, 1994, *op. cit.*, p. 86-95). Quant à la théorie de l'institution élaborée par Maurice Hauriou, on sait qu'elle visait en substance à définir les conditions d'émergence de formes de gouvernement fondées à exercer une autorité sur les individus tout en prenant garde de définir des mécanismes de limitation de cette autorité au nom du respect de l'équilibre des pouvoirs (voir *supra*).

² L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 78.

modalités de leur mise en œuvre (délégitimation d'instruments dénoncés pour leur manque d'efficacité), en passant par les acteurs et organisations associés à ce processus. Ce qui est en cause, c'est la légitimité des idées, procédures et agencements institutionnels autour desquels l'État social s'est structuré après-guerre – et en particulier les choix qui ont été faits de façon à promouvoir une articulation juste et efficace de l'économique et du social et faire apparaître des médiations pertinentes entre l'État et l'individu.

Une légitimation fondée sur la production de ressources discursives

L'exemple de l'État social et de la remise en cause actuelle de sa légitimité constitue une incitation forte à s'intéresser aux modalités concrètes de la légitimation sous-jacente à toute politique publique. Un tel questionnement conduit notamment à mettre l'accent sur la place des discours dans la pratique du pouvoir et la production de l'action publique. Choisir de privilégier une entrée par les discours semble constituer une option pertinente pour qui se propose d'analyser les modes de légitimation d'une intervention publique et les facteurs de transformation de cette intervention dans la durée. Si la légitimation procède d'une série de mécanismes sociaux sur lesquels le pouvoir a une prise limitée (durée, degré d'adhésion des élites, caractère plus ou moins favorable du contexte économique), la parole se présente comme une forme d'intervention directement mobilisable par ce dernier lorsqu'il souhaite affirmer sa nécessité sociale et établir son caractère désirable auprès de la population¹. Afin de saisir les rapports de cause à effet susceptibles de se nouer entre discours (saisis en tant que supports de controverses), processus de légitimation et transformation d'une politique publique, nous avons été amené à inscrire notre analyse dans le cadre défini par plusieurs travaux dont la spécificité consiste à placer les pratiques discursives au centre des modalités de production de l'action publique.

Un tel choix apparaît relativement conforme aux préoccupations qui guident une partie des développements actuels de la sociologie de l'action publique. L'attention accordée à la dimension discursive et argumentative du politique a récemment suscité l'émergence d'un courant théorique centré sur le rôle des actes de langage et des dynamiques délibératives dans la formation des groupes sociaux et l'élaboration de l'action gouvernementale². Cet angle d'étude s'est développé au regard des multiples avantages qu'il présente pour l'analyse. Il permet en premier lieu de percevoir de manière particulièrement fine la dynamique des

¹ J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 410 et 463.

² P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 76.

interactions qui caractérisent toute forme d'action collective. Dans les configurations qui ressortent de cette catégorie, l'importance des discours tient à la spécificité des ressources générées par ce type de pratiques. Elle provient en l'espèce pour une grande part de ce que le langage constitue le principal support des controverses et des conflits susceptibles de surgir à tout moment à l'intérieur d'un contexte donné. Conformément à la théorie sociologique du conflit élaborée par Georg Simmel¹, les processus d'échanges de ressources discursives peuvent ainsi s'analyser comme un vecteur essentiel d'identité et de régulation collective².

Envisagée sous cet angle, la production de discours figure d'abord un moyen de contribuer à la construction de l'autonomie du groupe. Lorsqu'ils forment le support des disputes inhérentes à la définition du sens de l'action collective, les échanges discursifs qui s'opèrent dans un contexte ont pour propriété de tracer des lignes de séparation visibles entre les groupes et de renforcer le sentiment d'adhésion qui peut s'exprimer à l'intérieur de chacun d'eux. La confrontation avec d'autres raisonnements et points de vue recèle ainsi un potentiel fédérateur qui contribue à consolider la conscience de groupe. Elle a également pour effet de placer les représentants du groupe dans une situation propice à l'élaboration des arguments et des revendications qui permettent d'identifier celui-ci dans l'espace public : « *Les entrepreneurs n'arrivent pas préalablement armés dans les arènes politiques. Certes, ils disposent de ressources propres fondées sur l'histoire de leur mobilisation. Mais c'est en général dans l'adversité qu'ils les solidifient, qu'il s'agisse de convaincre ceux qui sont rétifs à leur cause, ou de répliquer à ceux qui les contredisent. Les interactions entre entrepreneurs et opposants ont donc un rôle structurant* »³. La fonction intégrative qui réside dans le conflit opère également à l'échelle du contexte d'action. En dévoilant les structures d'intérêts regroupées dans ce dernier, le conflit tend simultanément à fixer les marges de manœuvre dont chacun dispose dans ses interventions et à esquisser les bases sur lesquelles pourront être bâtis les compromis futurs. En contribuant à la formation de champs de forces contraires, il participe en outre à stabiliser la régulation du contexte d'action, l'existence de phénomènes de répulsion réciproque ayant généralement tendance à engendrer une situation d'équilibre entre

¹ G. Simmel, 2003, *Le Conflit*, Belval, Circé, 1^{er} éd. 1995.

² La théorie de Georg Simmel présente le conflit comme un mode essentiel de socialisation et d'intégration des différences : « *Loin de se confondre avec une cause de dysfonctionnement désastreuse, le conflit est une source de régulation qui traverse et structure une multitude de champs et de formes sociales (...), il structure les relations collectives et renforce, quand il ne la crée pas, de l'identité sociale, etc.* » (M. Lallement, 2001, *Histoire des idées sociologiques. Tome 2, De Parsons aux contemporains*, Paris, Nathan, 1^{er} éd. 1993, p. 161).

³ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 74. L'idée selon laquelle le conflit avec l'extérieur a pour vertu de renforcer la cohésion interne d'un groupe est notamment illustrée par l'histoire du mouvement ouvrier et la manière dont le climat de conflictualité sociale avec le patronat a favorisé l'apparition d'une solidarité et d'une conscience de classe spécifiques à ce groupe (G. Simmel, 2003, *op. cit.*).

les intérêts en présence. Dans le prolongement de cette idée, le conflit peut être envisagé comme un facteur d'intégration des intérêts adverses. Dans la mesure où il occasionne des querelles et assure d'une certaine manière la continuité de la relation qui unit les individus, il représente le vecteur d'une unité conçue non pas comme accord mais comme synthèse globale des personnes et des énergies qui composent le groupe.

Le choix de mettre l'accent sur les pratiques discursives développées par les agents et les groupes semble propice par extension à l'analyse de cette forme particulière d'action collective qu'est la production de l'action publique. Qu'il s'agisse de problématiser un phénomène social, de concevoir une politique en accord avec les acteurs sociaux concernés, d'en défendre les grandes lignes dans les enceintes législatives ou devant l'opinion publique, ou encore d'en mesurer les effets *a posteriori*, la mise en langage apparaît comme une phase incontournable dans ce type de processus¹. La place éminente qui revient aux récits dans la définition des politiques se lit depuis deux décennies à travers la profusion des recherches attachées « à révéler et à déconstruire la manière dont les acteurs élaborent des argumentations concurrentes, qui visent à définir un problème dans un "langage" qui corresponde à leurs valeurs, leurs croyances, leurs positions, leurs intérêts, les caractères de leur organisation »². Dans cette perspective, il n'est pas rare de voir les pratiques discursives et les controverses traitées comme le cœur du travail politique, « la substance même de la démocratie qui est parlée plus qu'elle ne parle »³.

À la lumière des éléments produits dans les travaux qui mettent l'accent en priorité sur la place des discours dans l'élaboration des politiques, la centralité des pratiques discursives apparaît évidente à deux titres principaux. Les actes de langage revêtent d'abord une importance de premier ordre dans les stratégies mises en œuvre par le pouvoir pour légitimer les décisions politiques. C'est là le principal instrument dont dispose le politique pour diffuser une représentation des problèmes qui soient adaptée aux moyens qu'il envisage de mettre en

¹ Le développement du courant cognitif a joué un rôle important dans la prise en compte de cette dimension spécifique de l'action gouvernementale : « *les discours ne sont pas considérés (...) comme de simples justifications postérieures à l'action ou comme un instrument rhétorique pour voiler l'existence de conflits d'intérêt. Ils apparaissent au contraire comme des "signes" pertinents du contenu des politiques publiques et comme les vecteurs et les garants des alliances, collusions et conflits, qui sont au cœur de toute action publique* » (Y. Surel, 2004a, *op. cit.*, p. 83).

² P. Muller, Y. Surel, 1998, *op. cit.*, p. 56.

³ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 76. Pour certains auteurs, c'est l'existence même de polémiques sur l'ampleur et les effets d'un problème qui permet de déterminer la nature politique de celui-ci : « *Les débats sur les valeurs et les normes qui permettent de catégoriser et d'une certaine façon de réduire, de rendre gouvernable un problème sont typiquement de l'ordre du politique* » (*ibid.*, p. 70, faisant référence à M. Edelman, 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil).

œuvre¹. C'est également le levier qu'il peut actionner le plus directement pour établir la valeur de son action et démontrer que celle-ci s'inscrit bien dans l'intérêt général². La « parole légitimatrice » à laquelle recourt l'acteur politique se présente ainsi comme une manière de faire émerger une légitimité supérieure en créant les conditions d'un processus de légitimation réciproque entre la forme d'organisation politique et le système de représentations sociales³. Elle a vocation à produire une représentation de la société en opérant des hiérarchies dans la définition des croyances et des valeurs socialement désirables. Elle constitue en ce sens un outil essentiel au rayonnement d'un appareillage idéologique reconnaissable au fait qu'il « contribue (...) très activement à la légitimation de ces principes, à leur unification au sein d'un projet réputé collectif, à leur diffusion dans les différentes composantes de la société »⁴. Le discours du pouvoir s'efforce en outre de manifester l'existence d'une concordance entre la forme concrète de ce pouvoir et l'ensemble des croyances sociales reconnues comme légitimes. Dans ce cas, l'affirmation de la légitimité du pouvoir peut se concevoir sur le mode du « dévoilement » d'un savoir caché qui aurait pour propriété de renfermer les raisons censées justifier l'adhésion de la population à une forme de domination consentie⁵.

Les pratiques discursives qui se développent sur la scène publique se caractérisent ensuite par l'importance du rôle qu'elles ont généralement tendance à jouer dans les dynamiques de transformation des politiques publiques. La fonction légitimatrice du langage explique en partie la compétition qui s'exerce entre les acteurs qui aspirent à peser sur les processus de diffusion et d'apprentissage des systèmes de significations faisant référence (voir *supra*). Les éléments rhétoriques (récits explicatifs, discours argumentés...) résident en effet au cœur des matrices cognitives et normatives (connaissances, représentations, valeurs...) qui constituent des passages obligés pour les acteurs engagés dans l'élaboration des politiques au

¹ « (...) le langage est le véhicule des symboles qui établissent la légitimité de chaque construction d'un problème public » (P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 76, faisant référence à D. A. Rochefort, W. Cobb, 1974, *The Politics of problem definition, shaping the policy agenda*, Kansas City, University Press of Kansas).

² L'intérêt général se présente en effet dans la culture politique française comme « un construit argumentaire permettant la transfiguration d'intérêts particuliers ou de rapports de domination relayés par l'administration » (P. Lascoumes, J.-P. Le Bourhis, 1998, *op. cit.*, p. 37).

³ J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 418-423.

⁴ *Ibid.*, p. 422. La notion d'idéologie doit se comprendre ici dans le sens développé dans les travaux de Louis Dumont (voir notamment 1983, *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Paris, Esprit-Seuil), c'est-à-dire comme un « ensemble de croyances partagées, inscrites dans des institutions, engagées dans des actions et par là ancrées dans le réel » (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, p. 35).

⁵ « (La) parole souveraine (des chefs) prétend livrer aux sujets la connaissance des causes de l'organisation sociale, en définir les finalités, et démontrer que le pouvoir institué est seul susceptible d'assurer la réalisation de ses fins » (J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 408).

sens où elles permettent de légitimer les grands arbitrages publics¹. Dès lors, le changement de politiques publiques peut se concevoir dans une certaine mesure comme ayant à voir avec les processus par lesquels des représentations acquièrent une position dominante dans l'espace public. De ce point de vue, la place centrale qui revient au discours politique dans ces dynamiques provient avant tout de sa capacité de contribuer à « *la production politique du changement et de son acceptabilité* »². Une telle approche conceptuelle comporte de nombreuses implications méthodologiques. Pour saisir les opérations discursives de légitimation dont procède le changement dans une politique publique, l'analyse semble avoir tout intérêt à aborder ce changement sous l'angle des phénomènes de circulation de mots, d'idées et de normes qui sont susceptibles de s'opérer entre les différentes arènes concernées (politiques, administratives, médiatiques, scientifiques...)³.

2.2.2 Le changement comme produit d'une confrontation entre critique et justification

L'émergence d'un courant d'analyse axé sur la production de discours sur la scène publique permet de mettre en évidence la place essentielle des controverses et des processus de légitimation dans l'élaboration politique du changement de politique publique. La perception du lien qui unit ces termes – disputes, légitimation, changement – est cependant intuitive et appelle la mobilisation d'outils théoriques capables de saisir les différents types d'articulations qui s'opèrent concrètement entre eux. Il nous semble que ce rôle peut être joué par l'appareillage conceptuel élaboré par Luc Boltanski et Laurent Thévenot dans le cadre de la « sociologie pragmatique de la critique » dont ces auteurs ont posé les bases il y a deux décennies⁴. Leur modèle théorique comporte ceci de stimulant pour notre réflexion qu'il suggère l'existence d'un rapport de causalité entre les controverses et le changement politique. Selon cette perspective, la relation de cause à effet tient notamment au fait que la dispute exprime souvent une lutte entre des conceptions adverses de la légitimité et contribue au final à modifier les termes mêmes de l'exercice de légitimation. La controverse s'impose dès lors comme un facteur de changement dans la mesure où elle contraint l'intervention du

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 54.

² J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, p. 16. Le discours politique a en effet tendance à « (fonctionner) *dans une logique performative : dire le changement pour le faire exister en quelque sorte* » (*ibid.*, p. 16).

³ *Ibid.*, p. 28.

⁴ L. Boltanski, L. Thévenot, 1991, *op. cit.* L'approche proposée dans cet ouvrage a été enrichie par la suite dans L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.* et L. Boltanski, 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.

politique à opérer un réalignement sur le nouvel ordonnancement qui prévaut dans la hiérarchie des principes supérieurs auxquels adhère la société.

Plusieurs notions et schémas d'analyse proposés dans le modèle des économies de la grandeur nous semblent de nature à éclairer les mécanismes de transformation d'un dispositif comme le 1 % logement. Dans les pages qui suivent, nous cherchons à rendre compte des éléments théoriques qui, à ce titre, ont vocation selon nous à être incorporés dans notre cadre problématique. Pour ce faire, nous abordons ce modèle d'analyse sous trois angles distincts : la justification (en ce qu'elle désigne un outil de légitimation associé à toute forme de pouvoir), le rôle joué par les pratiques de justification dans la production politique du changement et la diversité des formes prises par ces pratiques selon qu'elles visent à remettre en cause un ordre social ou au contraire à défendre celui-ci.

La justification, un mode de légitimation pour toute intervention dans l'espace public

L'ambition initiale de Luc Boltanski et Laurent Thévenot est de construire un modèle analytique centré sur le rôle incombant aux discours dans la production d'un ordre social. Ce faisant, ils se proposent d'aborder un problème social à partir des débats qu'il suscite dans les situations de désaccord et de s'intéresser en particulier aux principes d'argumentation autour desquels ces débats s'organisent. Plutôt que de chercher à déceler les causes qui sont à l'origine des conflits, il importe pour eux d'analyser la manière dont ces conflits se développent et tendent au bout du compte à déboucher sur des accords. Les auteurs affirment de surcroît vouloir se démarquer d'une sociologie de l'action par trop disposée selon eux à expliquer les comportements des acteurs à partir de leurs caractéristiques sociales (compétences, autorité...). Estimant que l'examen des arguments échangés dans les disputes permet de saisir le sens que les protagonistes donnent à leur action, ils proposent de rechercher les mécanismes qui pèsent sur l'élaboration des règles et les comportements des acteurs dans les pratiques discursives et la manière dont se déroulent les confrontations entre argumentations concurrentes. Contre une approche stratégique naturellement tentée de reconstruire *a posteriori* les logiques d'action et les dynamiques d'échange afin d'établir l'origine ou la causalité d'une situation, les auteurs cherchent avant tout à « *définir une démarche capable de leur donner les moyens d'analyser la dénonciation en tant que telle et*

de prendre pour objet le travail critique opéré par les acteurs eux-mêmes »¹. En mettant l'accent sur l'étude des discours de justification qui résident au cœur de l'argumentation, il s'agit pour eux de prendre leurs distances avec une « sociologie critique » dont ils déplorent l'attitude surplombante à l'égard des acteurs ainsi que le travers normatif inhérent à une trop grande proximité avec la critique².

Le cadre d'analyse proposé par la sociologie pragmatique de la critique s'organise autour d'un présupposé simple qui veut que toute forme de pouvoir s'accompagne d'une justification capable d'établir un lien entre la forme que revêt ce pouvoir (organisation, finalités, etc.) et la réalisation du bien commun. Ce lien repose en l'espèce sur l'existence de « principes supérieurs communs » qui représentent des formes de généralité et constituent en tant que tels des points d'appui propices à l'élaboration d'accords. Ainsi en va-t-il par exemple du capitalisme³. Idéologie élaborée pour justifier l'engagement des agents dans ce mode d'organisation de l'économie, « l'esprit du capitalisme » recèle des discours et des représentations qui renvoient à deux logiques distinctes. Alors que la première est orientée vers l'idée de profit et s'efforce de rendre le processus d'accumulation capitaliste désirable, la seconde soumet ce processus d'accumulation au respect d'un certain nombre de principes universels. Afin d'élaborer des justifications capables d'invalider les critiques dont il est l'objet, le capitalisme a en effet tendance à « (intégrer) *des dispositifs visant à maintenir un écart tolérable entre les moyens mis en œuvre pour générer des profits (...) et des exigences de justice prenant appui sur des conventions reconnues comme légitimes* »⁴.

Dans ce modèle conceptuel, la notion de justification renvoie aux initiatives développées par les acteurs qui décident d'intervenir dans l'espace public pour y défendre les intérêts qu'ils se sont choisis comme cause et dont ils souhaitent se faire l'écho. Elle désigne l'ensemble des opérations mises en œuvre par les acteurs lorsqu'ils sont confrontés à une exigence de justification. Concrètement, elle prend la forme de supports discursifs produits

¹ L. Boltanski, 1990, *L'amour et la justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Ed. Métailié, p. 38, cité par P. Juhem, 1994, « Un nouveau paradigme sociologique ? À propos du modèle des Economies de la grandeur de Luc Boltanski et Laurent Thévenot », *Scalpel*, 1, p. 94.

² Tel est également le parti pris de l'analyse exposée dans *Le nouvel esprit du capitalisme*, dont les auteurs affirment vouloir s'écarter « *aussi bien des approches critiques, qui ne tiennent pour réelle que la tendance du capitalisme à l'accumulation illimitée à n'importe quel prix et par n'importe quel moyen, et pour qui les idéologies ont pour seule fonction de cacher la réalité de rapports de forces économiques toujours vainqueurs sur toute la ligne, que des approches apologétiques qui, confondant les points d'appui normatifs et la réalité, ignorent les impératifs de profit et d'accumulation (...)* » (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 67-68).

³ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 35-90.

⁴ *Ibid.*, p. 72. L'existence d'une exigence de légitimation propre au capitalisme est perceptible à travers les efforts mis en œuvre très tôt par les économistes classiques pour démontrer que la poursuite de l'intérêt individuel – c'est-à-dire la recherche du profit – sert par essence l'intérêt général et s'avère ainsi conforme à la réalisation du bien commun (*ibid.*, p. 48).

dans le but de remettre en cause un agencement sociétal ou politique donné ou, à l'inverse, pour défendre le bien-fondé de ce dernier face à la critique : « *La justification est nécessaire pour appuyer la critique ou pour répondre à la critique quand elle dénonce le caractère injuste d'une situation* »¹. Elle puise son contenu dans des répertoires d'arguments (idées, valeurs, connaissances...) que les acteurs ont tendance à incorporer pour renforcer leur point de vue et accroître leur audience auprès de l'opinion publique. Les divergences qui peuvent exister entre ces répertoires se manifestent en particulier dans les situations de désaccord, au point de voir les échanges discursifs tourner parfois à la confrontation entre « grammaires politiques » alimentant des justifications adverses².

La production politique du changement via une lutte sur l'ordre des grandeurs légitimes

Les disputes occasionnées par la rencontre de justifications concurrentes peuvent contribuer à transformer les représentations dominantes sur une question donnée, voire modifier la régulation qui prévaut dans tel ou tel secteur. Pour autant, ce serait une erreur que de voir en elles des formes d'interactions par essence porteuses d'un principe de déstabilisation de l'ordre social. La controverse participe au contraire des ingrédients qui entrent dans la construction de cet ordre dans la mesure où elle renferme un processus d'ordonnement des arguments et des préférences exprimés par les acteurs. L'existence d'une telle possibilité de classement (ou de mise en équivalence) provient de ce que toute argumentation déployée dans une controverse s'appuie sur des formes de légitimité préexistantes qui ont pour propriété de mettre en forme les relations sociales³. En d'autres termes, toute justification peut se définir par le fait qu'elle tend « à incorporer la référence à un type de conventions très générales orientées vers un bien commun et prétendant à une validité universelle »⁴. Les conventions dont il est fait mention ont été modélisées par Luc Boltanski et Laurent Thévenot sous le

¹ *Ibid.*, p. 62. Par souci de clarté dans notre propos, nous prendrons l'habitude dans la suite de ce rapport de désigner par le terme de « critique » toute justification mobilisée pour appuyer la critique et par celui de « justification » toute justification mobilisée pour établir la légitimité d'une situation – que celle-ci soit visée ou non par la critique.

² La routinisation des pratiques argumentatives (similitude des arguments mobilisés d'une séquence à l'autre, récurrence des « figures » de la critique...) nous semble de nature à inciter l'analyste à identifier une justification avec le répertoire argumentatif dans lequel celle-ci puise sa matière. Toujours dans le but de simplifier l'exposé de notre propos, c'est là une invitation à laquelle nous accèderons à certains moments de notre démonstration. Dans ce cas, nous n'hésiterons pas à désigner l'objet par son contenu en évoquant tel ou tel « répertoire de critiques » ou « répertoire de justification ».

³ P. Juhem, 1994, *op. cit.*, p. 106.

⁴ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 61.

concept de « cité »¹. Les cités désignent dans la conception des auteurs des formes d'argumentation et d'organisation des objets que leur permanence dans le temps a fini par assimiler à des principes supérieurs communs². C'est précisément cette propension à définir des conditions de validité générale au sujet de ce qui est compatible ou non avec la production du bien commun – et plus spécifiquement avec la mise en œuvre de la justice – qui explique qu'elles ont tendance à constituer également des « *points d'appui normatifs pour construire des justifications* »³.

Le concept de cité apparaît dès lors comme la pierre angulaire d'un modèle d'analyse dans lequel la justification représente un moyen d'établir la supériorité relative de la « grandeur légitime » à laquelle se réfèrent les discours des acteurs : « (...) *les disputes orientées vers la justice ont toujours pour objet l'ordre des grandeurs dans la situation* »⁴. C'est à partir de la mise en œuvre de ce principe d'équivalence entre grandeurs distinctes – et entre les conceptions que chacune d'elles véhicule quant à ce qui est juste et ce qui ne l'est pas – que peut être mesurée la portée d'une justification et des arguments autour desquels elle s'articule. Le processus d'ordonnement qui s'opère *via* les controverses renferme en effet un mécanisme reposant sur l'intervention d'objets qui permettent de mesurer la valeur relative de la justification dans une situation. Ce que les promoteurs de la sociologie de la critique nomment des « épreuves de réalité » désigne l'ensemble des événements et des dispositifs contraignants (règles juridiques, conventions, etc.) auxquels la justification doit se soumettre pour être prise au sérieux et offrir des preuves tangibles de sa validité face à la critique⁵. Épreuves de force dans la mesure où ils visent au final à départager les acteurs en reconnaissant à chacun des niveaux de puissance différents, ces dispositifs figurent également des « épreuves légitimes » en ce qu'ils permettent d'élaborer « *un jugement sur la grandeur respective des personnes (ainsi que) sur le caractère juste de l'ordre révélé par l'épreuve* »⁶.

¹ L. Boltanski, L. Thévenot, 1991, *op. cit.*, chap. 3 et 4.

² Les cités reposent sur des approches élaborées dans le champ de la philosophie politique pour asseoir le bien commun et ayant acquis dans la durée un degré élevé de cohérence logique, de sorte qu'elles sont en mesure de peser sur les pratiques sociales à travers « *des institutions et des dispositifs (comme, par exemple, des bureaux de vote, des ateliers, des médias, ou encore des concerts, des réunions de famille, etc.) qui informent continuellement les acteurs sur ce qu'ils ont à faire pour se conduire normalement* » (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 675 n). La consécration de ces agencements provient ainsi avant tout de « *leur robustesse, c'est-à-dire de leur capacité à valoir dans un nombre a priori illimité de situations particulières, mettant en présence des êtres aux propriétés les plus diverses* » (*ibid.*, p. 63). Mentionnons pour mémoire les sept cités distinguées par les auteurs : cité inspirée, cité domestique, cité du renom, cité civique, cité marchande, cité industrielle et cité par projets.

³ *Ibid.*, p. 61.

⁴ *Ibid.*, p. 62.

⁵ L. Boltanski, L. Thévenot, 1991, *op. cit.*, chap. 5.

⁶ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 74.

Combinée au principe de réagencement des grandeurs qui est attaché à tout impératif de justification, la notion d'épreuve participe d'une démarche heuristique dont l'objet est de définir les conditions de sortie de la dispute. La mise à l'épreuve est décrite comme étant susceptible de contribuer au retour à l'accord *via* plusieurs voies distinctes : redistribution des grandeurs conformément aux logiques de la cité, réorganisation des dispositifs dans un sens favorable aux acteurs porteurs de la critique, conclusion d'un arrangement local limité aux acteurs en présence, élaboration d'un compromis entre deux cités animées de manière similaire par la visée d'un bien commun¹. La mise à plat de ces différents types de résolutions dessine en creux un modèle d'analyse du changement dans lequel celui-ci procéderait par activation de processus de critique et d'ajustement des objets et des personnes, processus dont le propre serait de ramener invariablement à des situations d'accord. La dimension dynamique qui sous-tend un tel modèle présente notamment l'avantage de favoriser l'appréhension des inflexions susceptibles d'affecter la critique (dans son contenu comme dans son intensité) et des transformations qui peuvent intervenir dès lors dans la formulation du besoin de justification. Dans cette perspective, l'équilibre issu du retour à l'accord apparaît nécessairement précaire, ne prévalant dans la situation que jusqu'à ce que l'émergence d'une nouvelle critique ne conduise à réactualiser l'exigence de justification.

Le modèle des économies de la grandeur paraît également apte de ce point de vue à saisir la manière dont des transformations se produisent dans l'ordre social, ceci sous l'effet de recompositions imposées par l'environnement (évolution des systèmes de croyances et de représentations, etc.) ou de tout autre événement ayant pour conséquence de modifier les équilibres de forces dans le contexte d'action. Bien que disposé à faire reposer le changement sur des processus de critique et d'ajustement débouchant systématiquement sur des formes d'accord, ce modèle semble préserver l'analyste du travers qui consisterait à verser dans une pensée consensualiste. En plus d'offrir à celui-ci l'opportunité de se trouver en prise directe avec la réalité d'une situation, le fait de concentrer le regard sur les logiques de justification à l'œuvre dans les pratiques et les discours des acteurs a pour effet de mettre l'accent sur les différentes formes de conflictualité qui transparaissent dans la situation². Du fait qu'elle vise à satisfaire un impératif de légitimation, la justification apparaît comme une manière de

¹ P. Juhem, 1994, *op. cit.*, p. 105.

² La critique constitue en tant que telle l'une des principales expressions des rapports de force qui traversent la société. La charge informative de la critique est mise en avant par Luc Boltanski et Eve Chiapello lorsqu'ils entreprennent de justifier leur choix d'aborder le capitalisme sous l'angle de la critique : « *Ce choix nous fait courir le risque d'être accusés de ne nous intéresser qu'aux "discours" à l'exclusion de ce qui serait "réel", mais il met pourtant l'accent sur une partie essentielle du travail de la critique qui est la codification de "ce qui ne va pas" et la recherche de causes de cette situation dans le but d'aller vers des solutions* » (1999, *op. cit.*, p. 88).

dénoncer (ou à l'inverse de cautionner) la part de domination qui s'exerce dans les rapports sociaux et de prendre part aux luttes engagées sur ce terrain¹. La fonction proprement politique de la justification se déduit des stratégies qui sous-tendent les comportements développés par les acteurs engagés dans ce type d'entreprise. L'argumentation exposée lors d'une controverse vise à clarifier et à défendre une position, mais elle peut aussi s'interpréter comme un moyen pour tout un chacun de mobiliser des soutiens en sa faveur ou de menacer la partie adverse d'une mobilisation dirigée contre elle². Un constat similaire s'impose au sujet des controverses qui portent sur l'ordre des grandeurs engagées dans une situation. En suscitant un débat dont le propre est d'opérer une hiérarchisation entre plusieurs principes supérieurs communs, la confrontation de justifications concurrentes participe pleinement d'une démarche idéologique susceptible d'agir sur la sélection des représentations et des justifications partagées dans l'espace public ainsi que sur la définition des conditions du consentement à l'ordre social (ou de la remise en cause de ce dernier)³.

Une diversité d'articulations possibles entre la critique et la justification

Les dynamiques engendrées par la formulation d'une exigence de justification revêtent une large variété de possibilités et de formes. Quelques constantes sur ce point peuvent cependant se déduire des réflexions livrées par les auteurs du modèle des économies de la grandeur quant à la manière dont les discours de critique et de justification peuvent s'articuler dans les situations de désaccord. L'une des principales hypothèses proposées dans ce modèle réside dans l'idée selon laquelle la justification figure autant une réponse à la critique à laquelle elle est directement confrontée qu'un support idoine pour l'élaboration de versions réactualisées de la critique. L'existence d'une double fonction de la justification se vérifie dans le cas de l'idéologie élaborée historiquement pour susciter l'adhésion des agents économiques et de l'opinion publique au capitalisme : « *L'esprit du capitalisme fournit ainsi à la fois une*

¹ L'inscription de la légitimation parmi les mécanismes de la conflictualité sociale est soulignée par Jacques Lagroye : « *L'étude de la légitimation ne peut pas éluder la question des rapports entre groupes sociaux et entre classes sociales ; les conflits qui les opposent se livrent aussi – parfois principalement – sur le terrain des luttes symboliques. Elle doit saisir les formes dominantes des relations sociales* » (1985, *op. cit.*, p. 464).

² L'adoption d'une approche dans laquelle l'efficacité des discours de critique ou de justification se mesurerait à l'aune de leur capacité à mobiliser des ressources et des alliés est suggérée par Philippe Juhem lorsqu'il identifie des façons de prolonger le modèle des économies de la grandeur : « *La force d'un discours consisterait alors dans la manifestation de la détermination et la conviction du locuteur, mais aussi dans sa capacité à montrer aux membres du public pour l'instant neutres que la position adverse met en cause leurs propres intérêts voire des intérêts universels c'est-à-dire qui les concernent obligatoirement) et à l'adversaire que s'il ne change pas de position, il succombera sous la coalition de tous ceux qui sont mis en danger par sa position* » (1994, *op. cit.*, p. 105).

³ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 45.

justification du capitalisme (par opposition aux remises en question qui se veulent radicales) et un point d'appui critique permettant de dénoncer l'écart entre les formes concrètes d'accumulation et les conceptions normatives de l'ordre social »¹.

Cette ambivalence structurelle de la justification provient en premier lieu du fait que les critiques exprimées dans une situation de discordance ne ressortent pas nécessairement toutes de la même logique. Les auteurs établissent ainsi une différence entre deux catégories de critiques². Celles de la première catégorie procèdent selon eux d'une logique de correction. Qu'elles soient élaborées par des acteurs dont les valeurs sont conformes à la cité en référence à laquelle l'épreuve est construite ou par des acteurs agissant au nom de mondes différents, elles s'interprètent dans les deux cas comme des critiques « internes à la cité » dans la mesure où elles engagent les mêmes paradigmes. La « critique correctrice » se caractérise par le fait qu'elle fonctionne principalement sur le mode de la déploration d'un dévoiement, en dénonçant notamment la fausseté des apparences qui peut se manifester en diverses circonstances (dégradation du bien commun en bien particulier, contamination de la grandeur concernée par des logiques extérieures, etc.). Étant donné sa propension à puiser sa substance dans les systèmes de croyances et de représentations faisant référence, ce premier type de critiques apparaît relativement fréquent et bien représenté dans les dénonciations essuyées par tel agencement ou institution³.

La seconde catégorie de critiques identifiés par les auteurs regroupe les critiques qui sont porteuses à l'inverse d'une logique de substitution. Reconnaissables au fait qu'elles s'appuient sur des paradigmes différents de ceux qui prévalent dans la cité sur laquelle l'épreuve prétend fonder son jugement, elles visent fondamentalement à établir l'inadéquation de la cité en question et la nécessité d'un réagencement des grandeurs en présence. La « critique radicale » tient sa spécificité de sa propension à exercer une influence sur la justification. L'influence caractéristique de ce type de critiques réside d'abord dans sa capacité à provoquer l'ouverture d'un débat sur la nature des épreuves auxquelles la justification a vocation à se soumettre⁴. En amenant les acteurs à adopter des épreuves

¹ *Ibid.*, p. 66. Dans le même ordre d'idées, le compromis est conçu comme pouvant former un terrain propice à la formulation de la critique (L. Boltanski, L. Thévenot, 1991, *op. cit.*, chap. 9).

² L. Boltanski, L. Thévenot, 1991, *op. cit.*, chap. 7 et L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 76-80.

³ La domination de la « critique correctrice » peut s'interpréter comme l'effet de la difficulté qui consiste pour les acteurs comme pour les instances de consécration symbolique à développer des discours allant à contre-courant des représentations dominantes : « (...) les agents de légitimation et les dirigeants peuvent rarement imposer une représentation de la vie sociale et du pouvoir qui s'écarte des conceptions reçues, modelées par l'histoire, transmises par la culture commune, et largement diffusées dans tout le corps social » (J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 408).

⁴ Cette possibilité recouvre une dimension fondamentale des rapports d'influence réciproque qui peuvent se nouer entre critique et épreuve : « La critique conduit à l'épreuve dans la mesure où elle met en cause l'ordre

présumées plus justes, la critique apparaît dès lors capable de peser indirectement sur les termes mêmes de l'exercice de justification. La force de la critique radicale provient ensuite de ce qu'elle apparaît en mesure de faire évoluer le contenu de la justification dans un sens conforme à celui de la critique. L'exemple du processus de construction du capitalisme illustre bien cette propriété. À intervalles réguliers de son histoire, celui-ci a été amené à puiser dans les idéologies marquantes du moment des éléments discursifs et normatifs destinés à renforcer son pouvoir de mobilisation. Mise en œuvre y compris en direction des idéologies qui se sont développées en réaction à l'expansion du capitalisme et aux effets déstabilisants que ce processus exerçait sur les structures sociales, cette stratégie témoigne du poids représenté par l'impératif de justification dans les esprits et les pratiques des promoteurs de l'idéologie capitaliste (grands industriels, économistes universitaires, etc.)¹. Elle révèle de manière plus générique la malléabilité et la capacité d'acculturation qui tendent à caractériser toute forme de justification lorsqu'elle est confrontée à une remise en cause radicale : « *ce sont souvent les mêmes paradigmes qui se trouvent engagés dans la dénonciation et dans la justification de ce qui est dénoncé* »².

L'ambivalence caractéristique des relations entretenues par la critique et la justification tient en second lieu à la multiplicité des logiques qui peuvent coexister dans une justification. Du fait qu'elle constitue le support d'un processus de légitimation, la justification présente généralement la particularité de réunir deux composantes, l'une tournée vers l'intérieur, l'autre vers l'extérieur³. Cette caractéristique est illustrée une nouvelle fois par le cas de l'esprit du capitalisme. L'existence d'une large adhésion envers ce mode d'organisation économique repose sur la production de mécanismes d'incitation qui tendent notamment à alimenter une croyance dans les perspectives de gains individuels attachées à la participation aux processus capitalistes⁴. Formulée en direction des acteurs dont l'engagement est estimé indispensable au fonctionnement des entreprises, cette justification « individuelle » (ou « interne ») vise à légitimer le processus de formation du profit autant que les formes de pouvoir adoptées pour favoriser celui-ci (instauration d'un lien de subordination, rationalisation de l'organisation du travail, etc.). La justification du capitalisme n'a cependant pas pour unique vocation de mobiliser les forces et les ressources nécessaires au processus

existant et fait peser un soupçon sur l'état de grandeur des êtres en présence. Mais l'épreuve – particulièrement lorsqu'elle enferme une prétention à la légitimité – s'expose à la critique qui dévoile les injustices suscitées par l'action de forces cachées » (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 76).

¹ *Ibid.*, p. 58-59.

² *Ibid.*, p. 59.

³ *Ibid.*, p. 59-60, les auteurs se référant sur ce point à L. Dumont, 1991, *L'idéologie allemande. France-Allemagne et retour, Homo-Aequalis II*, Paris, Gallimard.

⁴ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 41.

d'accumulation. Elle est également élaborée de façon à fournir aux personnes les raisons morales qui leur permettraient d'estimer que leur ralliement ne s'oppose nullement au bien-être collectif, mais qu'il contribue au contraire à la production d'avantages valables pour tous. Définie en termes de bien commun, cette justification « générale » est développée vers l'extérieur – vers le monde politique en particulier – et procède en empruntant aux idéologies dominantes « *ce que le capitalisme ne peut offrir : des raisons pour participer au processus d'accumulation ancrées dans la réalité quotidienne et en prise avec les valeurs et les préoccupations de ceux qu'il convient d'engager* »¹.

2.2.3 La transformation du 1 % logement analysée à la lumière des processus de légitimation

L'appareillage théorique qui soutient le modèle des économies de la grandeur comporte un fort potentiel heuristique pour la réalisation de notre recherche. Parmi les préoccupations, grilles d'analyse et outils théoriques mis en avant par ses promoteurs, nombreux sont les éléments qui paraissent de prime abord à même de renforcer notre analyse de la transformation du 1 % logement. C'est le cas notamment des notions de critique et de justification. La manière dont ces registres imprégnaient les discours produits au sujet de l'institution nous a rapidement frappé au commencement de notre enquête au début des années 2000. La critique formulée à l'égard de l'action du 1 % logement ressortait ainsi comme une dimension centrale des entretiens réalisés auprès de nos interlocuteurs. Qu'elle émane directement des acteurs opposés à la « modernisation » du 1 % logement ou qu'elle filtre du discours d'un certain nombre de responsables à la manière d'un sous-texte délimitant le champ des contraintes rencontrées par cette réforme, elle conservait une acuité comparable à celle qui avait conduit à l'élaboration de la réforme relative à l'UESL pendant les années 1990². Sa permanence se mesurait alors au fait qu'elle continuait à alimenter la controverse ouverte dans les années 1970-1980 autour de la question de la pertinence de l'action engagée par l'institution créée après-guerre. La justification représentait une dimension tout aussi prégnante des pratiques discursives produites sur la scène du 1 % logement. Infusant l'ensemble des discours développés pour défendre l'institution face à ses détracteurs et démontrer la pertinence des choix opérés dans le cadre de la réforme en cours, elle inspirait de

¹ *Ibid.*, p. 60.

² Cf. chapitre VII.

la même façon les déclarations officielles des représentants nationaux de l'institution et les avis émis (parfois davantage à titre personnel) par nos interlocuteurs lors des entretiens.

Compte tenu de la place occupée par ces registres dans les discours des acteurs et des groupes, le choix de traiter de la justification en tant que telle – c'est-à-dire comme support de la critique ou de la justification telles que ces notions sont définies dans le modèle des économies de la grandeur – nous est progressivement apparu cohérent avec la représentation que nous nous faisons de notre projet de recherche¹. Ce choix a considérablement pesé dès lors sur l'élaboration de notre approche méthodologique. Une fois cette direction prise, nous avons en effet eu tendance à appréhender l'échange politique engagé par l'État, le patronat et les syndicats dans le domaine du logement à partir des échanges de ressources discursives et des controverses engagées au sujet du 1 % logement. Le fait qu'elle suscite une telle propension à la critique ou à la justification témoigne à notre sens que cette institution se trouve au cœur d'une controverse suffisamment profonde pour que des questions fondamentales – l'existence du dispositif, la nature de ses interventions – fassent débat et alimentent un rapport de force entre les protagonistes. Dès lors, les transformations successives qui ont été apportées à l'organisation du 1 % logement nous ont paru devoir être comprises avant tout en référence à cette situation conflictuelle. Notre volonté de saisir l'origine des transformations selon cette perspective nous a conduit à aborder les relations occasionnées sur la scène du 1 % logement sous l'angle de la confrontation qui s'opère entre la critique et la justification. Dans la mesure où elle constitue un espace propice à la reformulation de l'impératif de justification ainsi que le révélateur à un moment donné de l'état des forces en présence, cette zone de confrontation nous semble pouvoir être envisagée comme l'un des principaux lieux de la production politique du changement à l'échelle du 1 % logement.

Il s'agit ici de revenir en détail sur cette approche qui conduit à placer au cœur de l'analyse la notion de justification en ce qu'elle permet de saisir les relations de causalité qui sont susceptibles de se nouer entre les controverses, les processus de légitimation et la transformation de l'organisation du 1 % logement. Cette notion s'avère centrale au sens notamment où elle permet d'appréhender ensemble les pratiques discursives élaborées pour appuyer la critique et celles qui visent au contraire à répondre à la critique et à manifester la pertinence de l'action engagée sous l'égide du 1 % logement. Nous nous intéressons dans les pages qui suivent aux grandes caractéristiques des critiques dont l'institution est l'objet, puis

¹ Ce choix s'accorde de surcroît avec le parti pris épistémologique qui consiste à inscrire notre analyse dans une logique compréhensive.

aux deux dimensions – externe et interne – de la justification que les représentants de celle-ci sont dans l'obligation d'élaborer en retour pour préserver la pérennité de l'échange politique.

Un impératif de légitimation proche de celui qui affecte l'État

Le caractère opérant du modèle proposé par la sociologie pragmatique de la critique se révèle à la lumière d'une série d'éléments qui s'avèrent structurants pour notre réflexion. Il nous paraît opportun à ce stade de signaler ceux d'entre eux qui participent de la construction de notre cadre problématique, étant entendu que l'intérêt représenté par ces outils conceptuels – c'est-à-dire leur capacité à orienter notre raisonnement et à nous aider à organiser notre propos – ne se révélera pleinement qu'au fil de la démonstration. Arrêtons-nous d'abord sur les critiques qui sont adressées au 1 % logement. Deux caractéristiques peuvent ainsi être mises en évidence à leur sujet. La première concerne la finalité latente de la critique et, plus précisément, l'écart qui peut se manifester dans ce domaine entre les raisons invoquées pour justifier le recours à la dénonciation et les motivations réelles des acteurs qui la relaient. Il nous semble que l'analyse de la critique doit prendre en compte cette dimension en partant du principe que toute critique est par essence porteuse d'un projet de réforme qui implique bien souvent un transfert de responsabilités au profit des groupes qui s'en font l'écho. Derrière les discours qui se veulent animés par une quête d'efficacité ou de justice, il est généralement possible d'identifier des intérêts particuliers ou sectoriels désireux de disqualifier l'action menée sous l'égide du 1 % logement et de transformer de manière plus ou moins radicale le dispositif.

La seconde dimension structurante des critiques adressées au 1 % logement réside dans le fait qu'elles constituent généralement l'expression particulière d'une remise en question portant sur un objet plus vaste. Ses caractéristiques en termes d'alimentation financière, de gestion et d'utilisation des fonds contribuent en effet à faire du 1 % logement une des cibles privilégiées des critiques formulées depuis les années 1970-1980 en France contre l'État social. Ces critiques rencontrent logiquement un écho particulier dans le cas de cette institution dont l'existence et la capacité d'action découlent directement des grands choix de politiques publiques effectués après-guerre. Sans vouloir entrer dans le détail de l'impératif de légitimation dont le 1 % logement est l'objet, nous pouvons en tracer ici les grandes lignes. La dénonciation du poids représenté par les prélèvements obligatoires aura d'abord pour effet de pousser les responsables du 1 % logement à devoir établir la pertinence de l'utilisation qu'ils font de la ressource financière engendrée par la PEEC. La justification

élaborée à cette fin s'avèrera d'autant plus nécessaire que l'action du 1 % logement apparaîtra alors à contre-courant de recettes d'action publique militant en faveur d'une refonte de l'action de l'État dans le domaine du logement (logique de diminution de l'aide publique à la construction) et d'une révision de la place des fonds sociaux dans le financement de l'action publique (volonté affichée de préserver la compétitivité des entreprises au nom de la lutte pour l'emploi). La critique placera ensuite les représentations de l'institution dans l'obligation de faire la démonstration de leur capacité à activer les vertus présumées du paritarisme. Sur ce point également, leur tâche sera contrainte par l'accroissement des attaques portées contre cette forme de gouvernement et l'émergence au sein de l'exécutif d'une contestation de l'intérêt lié à l'existence d'une sphère autonome de régulation sociale.

Au vu de la nature des attaques dont il fait l'objet, le 1 % logement se révèle confronté à un impératif de légitimation relativement similaire à celui que l'État se voit lui-même contraint d'intégrer. À l'image de plusieurs autres institutions associées à l'élaboration de la décision publique, il se trouve dans l'obligation de démontrer les raisons pour lesquelles il est délégataire d'un fragment de l'autorité publique. Comme souvent dans ces cas-là, la controverse joue un rôle déclencheur dans cette démarche, manifestant par la même occasion la nature dynamique du lien qui unit la critique et la justification formulées au sujet du 1 % logement. Énoncée une première fois au moment de la genèse de l'institution, l'exigence de justification est réactualisée dans les années 1970-1980 par l'apparition des premiers discours critiques sur l'intervention des CIL. Alors même qu'elle constitue un point d'appui pour la dénonciation, la justification se trouve dans l'obligation d'évoluer dans son contenu. La transformation qu'elle opère à partir de cette période témoigne des efforts mis en œuvre par les représentants nationaux de l'institution pour engager un processus d'apprentissage visant la neutralisation du pouvoir subversif de la critique – quitte pour cela à puiser dans celle-ci matière à régénérer la justification¹.

Une organisation tenue de démontrer sa capacité de composer intégration et autonomie

Plusieurs éléments méritent également d'être soulignés concernant la justification, en ce qu'elle désigne les discours et les pratiques mis en œuvre par les représentants nationaux de l'institution pour préserver l'échange politique contre les effets déstabilisateurs de la critique.

¹ Par « représentants nationaux de l'institution », nous désignons les responsables des organes fédéraux des CIL, c'est-à-dire les membres du Centre Paritaire du Logement (CPL) et du Centre National pour l'Amélioration de l'Habitat (CNAH) jusqu'en 1968, les responsables de l'Union Nationale Interprofessionnelle du Logement (UNIL) entre 1968 et 1996, et ceux de l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL) à partir de 1996.

La principale caractéristique de la justification consiste en l'existence de deux rhétoriques distinctes dans les discours des représentants de l'institution, l'une à vocation interne, l'autre à vocation externe. On l'a vu, le 1 % logement peut se concevoir comme un instrument d'action publique remplissant plusieurs types de fonctions (voir *supra*)¹. Sur chacune d'elles, il est présumé apte à mettre en œuvre des pratiques conformes à l'intérêt général et allant dans le sens d'une plus grande efficacité de l'action publique. C'est l'objet même de la « justification externe » que de démontrer cette capacité du 1 % logement de placer son action au service d'un intérêt supérieur dans les différents domaines couverts par son action. En l'occurrence, l'exercice auquel les responsables de l'institution doivent se plier pour justifier leurs prérogatives – et se protéger par la même occasion contre toute remise en cause de leur représentativité émanant d'autres entrepreneurs de représentation – est relativement commun dans la mesure où il renvoie pour une grande part à celui qui s'impose aux organisations professionnelles dès lors qu'elles sont intégrées à la sphère de régulation sociale. Étant donné qu'il est gouverné par les syndicats représentatifs des employeurs et des salariés, le 1 % logement doit manifester sa capacité à « assurer le triomphe des valeurs » spécifiques au paritarisme, c'est-à-dire se montrer apte à résoudre l'enjeu qui consiste à combiner les logiques antagonistes de l'autonomie et de l'intégration dans les missions qui lui sont dévolues.

La démonstration d'une telle aptitude repose sur un ensemble de pratiques discursives et se confond dans une large mesure avec l'exercice de justification propre à l'acteur syndical (voir *supra*). Plusieurs exemples témoignent de cette parenté. La justification élaborée par les représentants du 1 % logement opère d'abord en référence à une série d'opérations relevant précisément du domaine de la représentation syndicale. La construction d'un intérêt collectif sur la base d'une perception fine des aspirations qui s'expriment au sein du groupe représenté, l'élaboration d'un projet répondant aux attentes de ce dernier, la défense de ce projet dans l'espace public *via* l'élaboration d'un programme d'action spécifique : ces différentes phases de l'action syndicale sont unanimement perçues comme attestant une capacité des organisations associées au gouvernement de l'institution de représenter les intérêts des groupes au nom desquels ils agissent. Ce faisant, la démonstration de la représentativité du 1 % logement – c'est-à-dire l'attribution aux membres de l'institution d'une capacité à

¹ Ce caractère multi-fonctionnel fait du 1 % logement un dispositif soumis à un impératif de légitimité composite : efficacité économique et sociale (à l'instar des instruments économiques et fiscaux), mais aussi capacité à susciter un engagement (à l'image des instruments conventionnels et incitatifs) et aptitude à informer et à responsabiliser les acteurs (au même titre que les instruments informatifs et communicationnels). Pour une évocation des différents types de légitimité selon les instruments instaurés, voir P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 106-107.

exprimer le fondement du pouvoir qu'ils exercent¹ – exige d'eux en particulier qu'ils soient à même, en paroles comme en actes, de développer une approche réellement porteuse des besoins ressentis respectivement par les employeurs (adapter le parc immobilier aux besoins induits par les transformations économiques) et par les salariés (répondre aux besoins de protection et d'émancipation relatifs au domaine de l'habitat). La construction de l'autonomie du 1 % logement repose précisément sur cette capacité des acteurs paritaires à mettre en œuvre une action représentative des intérêts de leurs mandants dans le secteur du logement.

La manifestation de la valeur de l'œuvre engagée suppose également que les organisations gestionnaires soient en capacité de composer des intérêts opposés sur la scène sociale². Pour rendre palpable une telle disposition, la justification doit parvenir à imputer aux représentants d'intérêts professionnels une propension à déceler dans les positions qui s'expriment pendant la délibération les éléments susceptibles de servir de base à des compromis transcendant les oppositions de classe. La démonstration de la capacité du 1 % logement de concilier intégration et autonomie réside enfin pour les responsables de l'institution dans le fait de prouver que les CIL sont aptes à inscrire leur action dans le cadre défini par la politique du logement (en ce que celle-ci véhicule par essence l'expression de l'intérêt général au regard de la conception qui s'est diffusée dans la culture politique française). Afin de gratifier les pratiques menées sur le terrain d'une telle faculté, la justification externe se doit notamment de déceler chez ces organismes une propension à faire évoluer leurs interventions au regard des transformations socioéconomiques et des changements survenant dans la définition des besoins d'accompagnement de l'action publique.

La nécessaire articulation d'une justification interne à la justification externe

La « justification externe » se distingue fondamentalement de la « justification interne » sur la nature du public auquel elle s'adresse. Alors que la première est élaborée à l'intention des pouvoirs publics et des instances de légitimation (experts, corps d'inspection, etc.), la seconde a vocation pour sa part à parler aux mandants des organisations représentatives et, lorsqu'elle est le fait des représentants nationaux de l'institution, aux acteurs locaux du 1 % logement.

¹ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 155.

² Par « organisations gestionnaires », nous désignons l'ensemble des acteurs (ou des « membres ») du 1 % logement, c'est-à-dire à la fois les dirigeants des structures de gestion que sont les CIL (ou « technostructure » des CIL), les acteurs paritaires qui siègent dans ces organismes et dans les organes représentant l'institution au niveau national ainsi que les organisations professionnelles qui décident de la répartition des mandats de représentation à pourvoir dans les instances du 1 % logement.

Dans ce dernier cas – qui est celui auquel nous serons le plus fréquemment confronté dans l’analyse – la justification véhicule des messages différents selon ses destinataires. Lorsqu’elle est formulée en direction des dirigeants et du personnel d’encadrement des CIL, elle s’inscrit dans une logique d’animation professionnelle (ou corporative) et puise ses arguments dans des registres oscillant entre l’appel à l’engagement (émission d’incitations à agir, etc.) et la délimitation des possibilités d’action (rappel des dispositions prévues par le cadre réglementaire relatif à la PEEC). Élaborée à l’intention des mandataires désignés par les organisations professionnelles pour représenter les employeurs et les salariés dans les conseils d’administration des CIL, elle participe davantage d’un exercice de légitimation propre à l’action syndicale. Relativement proche dans son contenu de celle que produisent les instances syndicales à destination de leurs bases, elle cherche avant tout à développer une « croyance en la valeur sociale » du 1 % logement, c’est-à-dire à convaincre les militants et les adhérents de la pertinence de l’action menée en leur nom au sein de l’institution paritaire.

Par-delà ces différences, la justification émise à l’intention des acteurs du 1 % logement poursuit toujours le même objectif. Elle vise en l’occurrence à légitimer le principe d’une intégration de l’action interprofessionnelle dans la politique du logement et à faire reconnaître la valeur de l’intervention mise en œuvre en ce sens par les représentants de l’institution dans la relation avec les pouvoirs publics. Dans un cas comme dans l’autre, il s’agit d’écartier autant que faire se peut les risques de dissension qui dérivent de toute forme d’intégration : risque de remise en cause de l’autorité des représentants nationaux au nom de la préservation de l’intérêt supérieur de l’institution, risque de voir la cohésion des organisations syndicales ou patronales se fissurer sous l’effet d’une atteinte présumée à l’autonomie de la sphère professionnelle. Cet objectif justifie l’élaboration de rhétoriques *ad hoc* chargées de démontrer la cohérence des décisions élaborées en partenariat avec l’État. Ces rhétoriques ont vocation notamment à manifester l’absence de contradiction avec les logiques par rapport auxquelles les acteurs définissent les raisons de leur engagement, à savoir l’objet social de l’institution (dans le cas des membres des CIL) et le projet politique des organisations placées à la tête de celle-ci (dans le cas des représentants des employeurs et des salariés). Leur but consiste en outre à faire la preuve de la capacité de ces organisations de porter l’intérêt collectif de leurs mandants dans un espace de décision politique. L’importance des pratiques discursives se révèle pleinement dans cette composante de la légitimation qui vise à placer les responsables confédéraux en situation d’influer sur les représentations dominantes aux différents échelons de l’organisation et d’imposer leur propre version des interventions développées sous l’égide de celle-ci : « *il faut (...) que le syndicat réussisse à*

fonder le caractère purement politique de ses interventions. Il lui faut alors livrer, à chaque occasion, une interprétation du lien qui s'établit entre ses différents champs d'intervention, seule à même de légitimer son engagement et sa présence sur la scène politique »¹.

Dans les faits, la « justification interne » et la « justification externe » ne se conçoivent pas séparément l'une de l'autre. Le fait d'être soumis à une exigence de légitimation contraint les dirigeants du 1 % logement à combiner ces deux faces d'une même justification qui s'adresse à la fois à l'environnement de l'institution et aux membres qui composent celle-ci. La finalité de cette justification est de démontrer la capacité des acteurs du 1 % logement de composer la production d'un bien commun avec la prise en compte des intérêts collectifs des employeurs et des salariés. Elle est pensée de manière à permettre une pérennisation de l'échange politique sur une base compatible avec la satisfaction des intérêts représentés au sein de l'institution. À travers cette pratique discursive, il s'agit à la fois d'influer sur la définition du cadre légal de la PEEC et d'infléchir les pratiques mises en œuvre par les acteurs locaux en matière de gestion et d'emploi des fonds. D'un côté, l'échange avec l'État est conçu par les responsables du 1 % logement comme un moyen de préserver l'« autonomie » de l'institution, cette notion désignant dans leur esprit l'orientation de la ressource financière vers le logement des salariés, la souplesse de gestion octroyée par le cadre réglementaire, voire – dans les cas où cette prérogative leur semble mise en cause – la délégation d'autorité consentie par l'État en 1953. De l'autre, le dialogue avec les membres locaux du mouvement doit permettre de créer les conditions d'une intégration accrue du 1 % logement. La justification élaborée à cette fin vise à produire du consentement chez les acteurs et à amener ceux-ci à modifier les interventions qui méritent de l'être afin d'obtenir une inscription plus marquée de leur action dans le cadre défini par le politique. Elle est présumée favoriser l'entrée des gestionnaires dans une logique d'apprentissage et contribuer à ce que ceux-ci orientent leurs pratiques dans le sens de la politique du logement.

La justification du 1 % logement a vocation à prémunir l'institution contre les contradictions susceptibles d'apparaître entre les dirigeants nationaux (qui représentent l'institution auprès de l'État) et les acteurs locaux (qui sont structurellement tenus d'entretenir un rapport d'adhésion avec les entreprises). Elle vise précisément à réduire les écarts qui peuvent surgir à tout moment entre les attentes formulées par les pouvoirs publics – soit l'une des expressions les plus tangibles de l'exigence de légitimation – et les dispositions concrètes des acteurs de terrain. Tout l'enjeu de la légitimation du 1 % logement réside dans cette

¹ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 142.

maîtrise de la tension entre intégration et autonomie qui menace la stabilité de l'échange politique. L'importance qu'ils représentent dans la production politique du changement justifie à nos yeux d'axer l'analyse de la transformation du 1 % logement sur les processus de légitimation mis en œuvre à l'échelle de l'institution ainsi que sur les pratiques de justification qui en constituent l'un des principaux supports. Le fait de mettre l'accent sur ces processus nous apparaît de nature à ouvrir des pistes de réflexion fécondes au sujet de l'action menée au niveau national par les représentants de l'institution. L'analyse des modalités concrètes de la légitimation du 1 % logement interroge en effet sur la nature des moyens engagés dans la production de la justification (procédés discursifs, logiques d'argumentation...) et sur la propension des interlocuteurs à puiser dans l'environnement les ressources mobilisables qui leur permettent d'appuyer leurs positions. Elle invite en outre à porter une attention particulière aux contraintes auxquelles ces acteurs ont tendance à se heurter et qui pèsent plus ou moins fortement sur leurs pratiques argumentatives (le poids des intérêts particuliers et sectoriels réunis au sein de l'institution notamment¹). Elle conduit enfin à s'intéresser aux résultats auxquels aboutissent les séquences formées par ces controverses discursives (types de compromis arrêtés par les interlocuteurs, degré de compatibilité de ces résultats avec les logiques d'action de chacun, etc.).

2.3 Une analyse historique du processus de transformation du 1 % logement

Le troisième axe problématique autour duquel s'articule notre recherche rend compte de la dimension historique de la transformation du 1 % logement. Ce choix peut sembler légitime eu égard à l'ancienneté de l'institution et au déficit de travaux scientifiques qui lui ont été consacrés. S'il occupe une place aussi importante dans l'élaboration de notre cadre problématique, c'est cependant que sa réalisation ne va pas de soi. À l'instar de l'analyse de l'action développée par les syndicats dans le cadre du 1 % logement ou de celle des processus de légitimation mis en œuvre autour de l'institution, le recours à une analyse historique de l'organisation du 1 % logement requiert l'assimilation d'outils théoriques dont nous ne pouvons pas faire l'économie à ce stade. L'importance que nous accordons à cet aspect nous a conduit en particulier à puiser dans les approches qui se sont attachées au cours des dernières décennies à poser les bases conceptuelles d'une analyse historicisée de l'action publique.

¹ À l'instar des critiques qui sont adressées aux gestionnaires de la PEEC, la justification comporte une finalité latente qui consiste à ménager les différents intérêts regroupés au sein de l'institution. L'analyse a vocation à mesurer le poids représenté par ces mobiles dans les dispositions des responsables nationaux du 1 % logement.

Portés de manière plus ou moins exclusive selon les cas par des historiens, des sociologues ou des politistes, divers courants apparus à peu près simultanément dans le champ de la connaissance scientifique convergent dans leur volonté de « (proposer) *une explication des logiques d'action dans le domaine de l'analyse de l'action publique, qui supposent chacune un usage spécifique de l'histoire et une théorie implicite ou explicite du passé comme cause du présent* »¹.

L'investissement consenti pour identifier les grilles d'analyse constituées dans ces différents courants se justifie selon nous par la valeur ajoutée qu'il représente dans la construction d'un cadre théorique propice à la réalisation d'une analyse historique de l'organisation formée par le 1 % logement. À travers ce travail d'investigation théorique, il s'agit en l'espèce de nous doter d'outils qui doivent nous permettre de saisir en quoi les changements récents ne constituent somme toute que la dernière manifestation en date d'un processus engagé depuis plusieurs décennies. La formulation d'une telle hypothèse comporte plusieurs implications pour l'analyse que nous projetons de mettre en œuvre afin de cerner l'origine de la transformation du 1 % logement. Elle invite à développer une explication de ce processus dans laquelle l'intervention de mécanismes ancrés dans le passé historique joue un rôle considérable dans la définition des ressorts contemporains de l'action². Le recours à des approches autorisant une « *mise en perspective des jeux d'acteurs et des institutions* »³ ne doit toutefois pas se concevoir uniquement comme un moyen d'éclairer le présent de l'action. Il a aussi vocation à favoriser la réalisation d'analyses capables d'appliquer aux situations passées les outils qui permettent de saisir les situations contemporaines du présent de la recherche⁴. Dans le cas qui nous intéresse ici, l'adoption d'une approche historique doit nous permettre non seulement d'appréhender la transformation du 1 % logement dans sa continuité temporelle, mais également d'identifier dans ce processus les séquences qui contribuent à modifier par touches successives l'organisation du 1 % logement et qu'il convient d'étudier à partir d'une grande variété d'instruments d'analyse – ceux en particulier réunis aujourd'hui dans le courant de la sociologie de l'action publique.

Ce faisant, le recours à une analyse historique nécessite un cadre théorique comportant la souplesse et le degré d'ouverture caractéristiques de celui que nous avons puisé dans ce

¹ P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 449.

² L'une des caractéristiques fortes des approches historiques de l'action publique tient au fait qu'elles proposent des « *analyses du passé en tant qu'héritage dont les contextes d'action contemporains seraient redevables* » (*ibid.*, p. 431).

³ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 13.

⁴ La mobilisation de ces outils dans une approche historique vise à promouvoir les démarches qui consistent à analyser « *une séquence passée traitée comme un "présent"* » (P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 450).

courant (voir *supra*). L'assemblage des outils adéquats doit nous permettre d'aborder le 1 % comme un dispositif d'intervention privé de la politique du logement composé de divers éléments – acteurs, représentations, institutions, processus, résultats – qu'il s'agit d'analyser chacun en tant que tels et dans les relations qu'ils entretiennent entre eux¹. Cette construction théorique est censée en particulier nous aider à préciser la part respective des idées, des pratiques et des normes dans chacune des séquences historiques dont procède la transformation du 1 % logement – prise en compte de l'influence des matrices cognitives, des ressorts stratégiques de l'action et de la contrainte exercée par l'environnement de l'institution dans la production politique du changement. Elle a enfin vocation à parachever l'élaboration de notre cadre problématique selon lequel la transformation du 1 % logement s'analyse à la lumière des diverses formes d'interdépendance qu'entretiennent les changements de politiques publiques avec les processus de légitimation et les conflits. Les pages qui suivent visent à décrire les approches et les outils dont nous nous sommes saisis pour élaborer ce cadre élargi. À l'image des sections précédentes, nous présentons ces outils de manière générique avant de préciser en quoi ils nous semblent de nature à enrichir notre cadre problématique. Nous nous efforçons d'abord de décrire la manière dont plusieurs courants issus de l'histoire, de la science politique et des sciences sociales se sont efforcés de produire des modèles d'analyses capables de rendre compte de la dimension historique de l'action publique (2.3.1). Nous poursuivons en pointant les limites intrinsèques des modèles en question et en explicitant les aménagements théoriques – le recours à la notion de répertoire d'action en premier lieu – dont la réalisation permet de pallier ces défauts (2.3.2). Nous nous employons enfin à mettre en évidence les différents apports représentés par ces outils en ce qu'ils permettent de soutenir une analyse historique du processus de transformation du 1 % logement (2.3.3).

2.3.1 Une intégration croissante de la dimension historique de l'action publique par la recherche

La volonté de prendre en compte l'historicité de l'action publique distingue de nombreux travaux menés dans le champ de la sociologie politique depuis deux décennies. Cet intérêt pour le passé des politiques et des dispositifs d'intervention s'est formé par étapes successives. Il a contribué à jeter des ponts entre des disciplines et des écoles théoriques qui

¹ Nous reprenons ici à notre compte le modèle du « pentagone des politiques publiques » proposé par P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 13.

avaient tendance jusque-là à coexister dans une certaine indifférence réciproque alors même qu'elles traitaient d'objets relativement similaires. Il s'est manifesté plus clairement à l'occasion d'inflexions conceptuelles qui ont eu pour effet d'estomper davantage encore les barrières habituellement dressées entre l'histoire, la sociologie et la science politique. C'est ce processus que nous souhaitons interroger ici, ceci afin de saisir en particulier la manière dont les principaux courants constitutifs de l'analyse des politiques publiques se sont efforcés d'incorporer l'étude de la dimension historique de l'action publique dans leurs grilles d'analyse respectives¹. Pour ce faire, nous nous attachons à montrer dans quelle mesure cet amalgame a permis un certain nombre d'avancées sur les plans théorique et méthodologique pour l'émergence d'une analyse historicisée de l'action publique. Les déplacements qui s'opèrent sur ce plan sont abordés à partir des cheminements suivis par les disciplines concernées au cours des cinquante dernières années. Ils sont vus également sous l'angle des courants de recherche dont le développement plus récent manifeste l'ambition de réussir cette alliance entre analyse des politiques publiques et historicité de l'intervention publique.

Des opportunités originales de dialogue entre science politique, sciences sociales et histoire

Dans ses tout premiers développements, l'analyse des politiques publiques a eu tendance à aborder les processus politiques sur un mode normatif et a-historique. Encore largement empreinte des préoccupations caractéristiques de la science administrative et du management public, la science politique concentre alors l'essentiel de son effort sur l'élaboration de modèles analytiques chargés d'orienter l'intervention gouvernementale. Elle fait écho en cela à une conception fonctionnaliste qui tend à occulter la dimension temporelle de l'action publique (inscription de l'action dans la durée, incidence des choix préalables sur la décision...)². Cette coupure avec l'histoire s'atténue à partir du moment où la sociologie historique commence à se constituer en sous-discipline de la sociologie dans les années 1960. La réalisation des premiers travaux historiques réalisés sur l'État et les institutions publiques suscite alors l'émergence d'une tradition de sociologie historique nord-américaine dont les préoccupations se rapprochent de celles qui animent alors l'analyse des politiques publiques. En plus de l'intérêt qu'elle accorde à un certain nombre de thématiques partagées par cette

¹ Nous nous appuyons principalement pour cela sur P. Laborier, D. Trom (dir.), 2003, *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP-GSPM – les deux contributions de Pascale Laborier et Danny Trom en particulier – ainsi que sur R. Payre, G. Pollet, 2005, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 55, 1, février, p. 133-154.

² R. Payre, G. Pollet, 2004, « Approches socio-historiques », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 87-88.

dernière (les formes du pouvoir politique et de l'action collective, le degré d'autonomie des acteurs politico-administratifs...), la sociologie historique se distingue par l'ampleur spatio-temporelle de ses objets d'analyse ainsi que par l'ambition comparative qui la conduit à bâtir des grilles typologiques sur des processus de portée générale (développement du capitalisme, formation de l'État-nation...)¹.

Ce mouvement de convergence entre histoire et science politique s'accroît nettement à partir de la fin des années 1980². Le « tournant historique » qu'emprunte la science politique à cette période participe de l'évolution qui voit l'analyse des politiques publiques renforcer au même moment son inscription dans les sciences sociales (voir *supra*). Né de l'affirmation d'une continuité épistémologique entre la sociologie et l'histoire, ce tournant suscite un dialogue interdisciplinaire inédit entre ces disciplines³. Cette évolution inspire la multiplication de travaux animés par la volonté de faire tomber les barrières qui tendent habituellement à cloisonner la recherche en sciences sociales. L'innovation représentée par ces approches hybrides recouvre plusieurs dimensions. Elle tient d'abord à la volonté manifeste des auteurs de réserver une place à l'historicité de l'action dans leurs analyses. Alors que son ambition théorique incitait jusqu'alors l'analyste des politiques publiques à négliger les effets de contexte et à occulter partiellement la dimension historique des processus politiques, une tendance s'affirme désormais en faveur d'une « réintégration du passé historique dans les dispositifs d'action »⁴. Selon cette perspective, la compréhension de la genèse ou de la transformation d'une politique publique commande un « détour » par l'histoire et la mobilisation de données qui permettent l'appréhension des processus sur des séquences temporelles relativement longues. Cette possibilité de déplacement dans le passé est présumée favoriser la réalisation d'analyses capables d'éclairer le présent de l'action sous différents angles : identification de la part relevant de l'héritage historique dans la production de l'action, découverte des « mécanismes de type causal ou quasi-causal »⁵ qui permettent de relier le présent au passé. Entre autres objectifs, le développement d'une composante historique dans l'analyse peut ainsi avoir pour finalité de repérer les « moments décisifs »

¹ P. Laborier, D. Trom, 2003, *op. cit.*, p. 6. Pour un aperçu des approches réalisées selon cette perspective, voir T. Skocpol, 1979, *State and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

² R. Payre, G. Pollet, 2005, *op. cit.*, p. 143-144.

³ L'appartenance des sociologues et des historiens au même espace épistémologique est soulignée de manière similaire par Charles Tilly lorsqu'il définit l'histoire comme « l'effet cumulatif d'événements passés sur les événements du présent » (1981, *As Sociology Meets History*, New York, Academic Press) et par Jean-Claude Passeron quand il qualifie les sciences sociales de « sciences historiques » (1991, *Le raisonnement sociologique. L'espace non poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan, cité par P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 419).

⁴ P. Laborier, D. Trom, 2003, *op. cit.*, p. 10.

⁵ *Ibid.*, p. 13.

auxquels ces mécanismes causaux deviennent opérants et provoquent un infléchissement significatif de l'action¹.

L'ouverture d'un dialogue accru entre l'histoire, la science politique et les sciences sociales comporte également des implications méthodologiques. Le changement qui s'opère à ce niveau se situe notamment dans les modes de construction des objets de recherche. Cette phase du travail scientifique dénote chez les sociologues de l'action publique une capacité à renouveler le regard habituellement porté sur les objets de la science politique et à déplacer celui-ci vers des objets plus circonscrits dans l'espace et la durée². Cette nouvelle posture se traduit dans les années 1980-1990 par la prolifération de travaux qui ont tendance à limiter leur approche à l'échelle nationale et à développer une analyse socio-historique des États providence ou centrée sur des politiques sociales sectorielles³. Le renouveau méthodologique qui anime la « sociologie historique de l'État » concerne également la nature des moyens mobilisés dans l'enquête et l'analyse des résultats. Au changement de focale qui est opéré dans le choix de l'objet de recherche correspondent en effet des évolutions qui portent sur le type de matériel mobilisé dans l'enquête (vers davantage de sources de première main), les ancrages disciplinaires (essor de la micro-histoire, de la micro-sociologie et des enquêtes ethnographiques) et la posture même de l'enquêteur (développement d'une démarche réflexive interrogeant le rapport au terrain et la conduite de l'enquête)⁴. Ces évolutions connaissent en quelques années un degré de généralisation tel qu'elles contribuent à transformer les principaux marqueurs de la sous-discipline : d'une macrosociologie à visée théorique où l'histoire est saisie comme donnée, on s'oriente dans un nombre croissant de travaux vers une approche empirique dans laquelle « *le sociologue éprouve (...) lui-même le passé historique au travers de ses propres méthodes* »⁵.

Le processus d'hybridation interdisciplinaire qui s'amorce à partir de la fin des années 1980 se joue enfin sur le plan de l'appareillage théorique. L'emprunt aux sciences sociales ne se limite pas aux méthodes d'enquête, il engage un effort de problématisation qui repose sur la mobilisation d'une grande variété de paradigmes et d'outils d'analyse caractéristiques de ce champ de connaissances⁶. La volonté d'appréhender les processus politiques et sociaux à la

¹ « Dans ces travaux, l'histoire est souvent celle de moments décisifs, de "tournants". S'y nouent solidement des manières durables d'agir : une manière de faire élimine les autres possibles et s'impose dans les séquences d'action ultérieures » (P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 431).

² R. Payre, G. Pollet, 2005, *op. cit.*, p. 139-140.

³ Dans cette perspective, voir par exemple T. Skocpol, 1992, *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press.

⁴ R. Payre, G. Pollet, 2005, *op. cit.*, p. 143-144.

⁵ P. Laborier, D. Trom, 2003, *op. cit.*, p. 13.

⁶ R. Payre, G. Pollet, 2004, *op. cit.*, p. 91.

lumière des apports combinés de l'histoire, de la sociologie et de la science politique se traduit en particulier au niveau conceptuel par un large mouvement de diffusion des préoccupations et des schémas d'analyse propres à la sociologie de l'action. Dans un grand nombre de travaux, la prise en compte de la dimension temporelle de l'action s'accompagne ainsi de partis pris théoriques qui conduisent l'analyste à intégrer des variables inédites : les soubassements culturels, sociaux et politiques des configurations étudiées, le rôle des interactions inter-individuelles et inter-institutionnelles dans la production des règles, les pratiques développées par les acteurs et la manière dont elles sont susceptibles d'évoluer dans la durée, les processus d'apprentissage, etc. Ce mouvement d'interpénétration réciproque a aussi une incidence sur les modes d'interprétation des phénomènes observés. Il induit des changements tels à ce niveau qu'il contribue à la production de passerelles dans l'analyse entre les objets de la sociologie historique et l'étude de l'action publique dans ses formes contemporaines. L'émergence d'une sociologie historique de l'État social se nourrit par exemple de certaines innovations théoriques opérées dans le champ de la sociologie de l'action publique : mise en évidence du manque d'étanchéité des frontières qui délimitent l'action étatique de l'initiative privée, révélation du rôle éminent joué par les réseaux d'acteurs dans la conception des dispositifs mis en place à la fin du XIX^e siècle¹. D'une manière générale, la sociologie historique tend à adopter une conception de l'action publique qui conduit à aborder l'État « *à travers l'analyse des interactions entre acteurs locaux et nationaux, centraux et périphériques, et même publics et privés* »².

Un courant socio-historique attentif aux processus d'institutionnalisation des secteurs d'intervention publique

La volonté de renouveler l'analyse de l'État et des modes de gouvernement de la société se signale dans divers courants et écoles de pensée qui accompagnent la régénération de la sociologie historique au cours des années 1980-1990. L'émergence de la « socio-histoire » en France participe de ce mouvement. S'inscrivant dans une perspective constructiviste inspirée des travaux de Michel Foucault et Pierre Bourdieu, ce courant participe pendant cette période au développement de l'analyse de l'action publique en mettant l'accent sur l'étude des institutions et de leur genèse. La construction de l'État y est envisagée du point de vue de l'histoire sociale et des processus d'institutionnalisation qui se déroulent dans les différents

¹ Sur ces aspects, voir C. Topalov (dir.), 1999, *op. cit.*

² R. Payre, G. Pollet, 2005, *op. cit.*, p. 146.

champs de l'intervention publique. Elle est étudiée à partir d'une série d'entrées telles que l'émergence des groupes sociaux dans leur relation à l'État et la construction des catégories de l'action publique¹. L'intérêt qu'elle porte à la définition desdites catégories fait de la « socio-histoire des politiques publiques » une sous-discipline qui, à l'image des autres courants de la sociologie historique, a tendance à aborder les politiques publiques sous l'angle des moments-charnière qui en ponctuent la mise en œuvre (apparition, réorientation, rupture...). Dans les travaux qui souscrivent à cette approche, la mise sur pied d'un dispositif d'action publique est souvent analysée comme le résultat d'une transformation survenue dans la configuration du secteur concerné. Selon cette perspective, la définition d'une catégorie de l'action publique doit être pensée avant tout au prisme des mouvements qui s'opèrent dans la structure sociale et de la façon dont ces mouvements contribuent à modifier l'ordre des problèmes légitimes.

La volonté d'interroger la genèse sociale des catégories d'intervention participe d'une logique de renouvellement du regard porté sur l'action de l'État par la sociologie politique. En resituant la création de telle ou telle catégorie dans son contexte historique, la socio-histoire vise à éclairer le processus d'institutionnalisation des secteurs d'intervention publique par l'identification des logiques sociales engagées dans ce processus et par la reconstitution du travail de mise en forme des dispositifs requis pour étayer l'action des gouvernants². Cette conception des politiques comme produit de la structuration qui s'opère dans un espace social invite l'analyste à renouer avec plusieurs exigences de la sociologie critique. Selon les cas, celui-ci pourra ainsi être tenté de mettre l'accent sur les modalités de découpage et de construction des problèmes, les phénomènes de naturalisation des catégories d'intervention, ou l'existence de boîtes noires traditionnellement fermées aux regards extérieurs³. L'apparition de ce type de prolongements s'interprète en l'espèce comme l'expression d'une volonté consistant à envisager l'action publique à travers une « *posture de "déréification" des catégories, des groupes ou des intérêts des choses dans des champs ou des systèmes d'action* »⁴.

¹ Plusieurs travaux combinent les deux entrées, voir par exemple C. Topalov, 1994, *La naissance du chômeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel.

² P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 433.

³ R. Payre, G. Pollet, 2005, *op. cit.*, p. 152.

⁴ P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 432.

Le développement de l'approche néo-institutionnaliste apparaît rétrospectivement tout aussi décisif dans le processus de décloisonnement engagé dans les sciences sociales il y a trois décennies. L'émergence de cette approche constitue une composante essentielle du tournant historique opéré par la science politique. Elle s'inscrit également dans la dynamique de renouvellement de la sociologie historique tout en présentant une différence fondamentale avec celle-ci, son intérêt pour l'histoire se focalisant sur des dimensions spécifiques telles que les processus de changement et les contraintes que le passé tend à léguer à l'action contemporaine¹. L'une des composantes du néo-institutionnalisme intègre néanmoins clairement la dimension temporelle de l'action. Alors que l'idée selon laquelle les politiques publiques sont structurées par des normes et des institutions n'est pas exempte d'un certain statisme (voir *supra*), le « néo-institutionnalisme historique » s'attache depuis deux décennies à étudier la transformation des institutions pour saisir les dynamiques de moyenne et longue durée de l'action publique et capter les changements mis en œuvre au niveau des politiques sectorielles. En cela, ce courant présente plusieurs similitudes avec l'approche par les instruments d'action publique qui s'est affirmée au même moment dans le champ de l'analyse des politiques publiques².

Pour les auteurs néo-institutionnalistes, l'action sur les instruments représente un moyen d'agir sur les politiques prisé des entrepreneurs politiques. En ce sens, les instruments se conçoivent comme un « *efficace traceur de changements* »³. Dans cette approche, les enjeux soulevés par l'instrumentation de l'action publique dépassent de loin le cadre technique. Du fait qu'elle détermine la répartition des capacités d'action rassemblées dans un secteur, la sélection des instruments d'action publique fait souvent l'objet d'une intense compétition entre les acteurs⁴. Les instruments figurent ce faisant des institutions au sens de l'institutionnalisme historique, c'est-à-dire « *des variables structurantes par le biais desquelles des batailles d'intérêts, d'idées, de pouvoir se déroulent* » et qui, à ce titre, représentent « *le point focal de l'activité politique* »⁵. À l'instar des événements qui ponctuent la vie des institutions, le choix des instruments d'action publique détermine en partie les

¹ R. Payre, G. Pollet, 2004, *op. cit.*, p. 89.

² « (...) l'attention accordée (...) aux instruments d'intervention publique a sensiblement ranimé un intérêt pour le détail des activités de transformation historique de l'action publique » (P. Laborier, D. Trom, 2003, *op. cit.*, p. 10).

³ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2004, *op. cit.*, p.364.

⁴ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 105.

⁵ S. Steinmo, 2004, *op. cit.*, p. 294-295.

« règles du jeu » qui structurent le système politique. Il participe pleinement d'une logique qui dessine le cadre pensable et acceptable de l'action et fixe les contraintes institutionnelles qui tendent à stabiliser les formes d'action collective et à renforcer la prévisibilité des comportements des acteurs. Compte tenu de ces propriétés, un intérêt important pour la question de l'instrumentation de l'action publique s'exprime dans la variante historique du néo-institutionnalisme. Celle-ci peut se définir en effet comme s'attachant à rechercher dans le passé historique « *les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre* » et à mettre en évidence « *les effets produits par ces choix* »¹.

Combiné à une approche attentive au rôle des instruments dans la production de l'action publique, le fait d'inscrire l'analyse des politiques publiques dans une perspective historique présente plusieurs vertus heuristiques. Cette orientation apparaît propice à l'identification des éléments de transformation des politiques, mais elle est également de nature à favoriser la découverte des lignes de continuité qui les caractérisent lorsque des mécanismes de reproduction entraînent la stabilité des outils et des objectifs². Elle permet ainsi de mettre en évidence certains phénomènes structurants dans l'élaboration de la décision publique, tels que l'effet de guidage exercé par les choix antérieurs sur les contenus et les formes de l'action publique – phénomène qui vérifie directement le schème historique de la « dépendance au sentier » – ou les mécanismes qui permettent l'émergence d'une capacité politique dans un secteur (routinisation des pratiques, etc.)³. Le détour par l'histoire confère en outre au sociologue de l'action publique une capacité à appréhender le changement avec davantage de précision. L'accès de l'analyse à une certaine profondeur historique implique une meilleure spécification du changement dans son contenu même. Il permet par exemple de faire la distinction entre les diverses formes de changement susceptibles de survenir au niveau de la décision (transformation radicale, changement opérant par succession de petites touches incrémentales...) ou de la réception de la décision (des processus d'apprentissage aux diverses formes de résistance opposées par les acteurs). Opérer un détour par l'histoire apparaît également propice à une caractérisation fine du changement sur le fond : la prise de recul historique sur un secteur de l'action publique offre une vision plus large des

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2004, *op. cit.*, cité par P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 104.

² J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, *op. cit.*, p. 13. Le néo-institutionnalisme historique retrouve ici un principe fort de la sociologie de l'action organisée, pour laquelle « *la stabilité est aussi intéressante que le changement ou, pour le dire autrement, il n'est pas nécessaire qu'il y ait un changement (...) pour s'intéresser à un secteur* » (C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 56).

³ P. Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, p. 325-338, mentionné par R. Dormois, 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 56, 5, octobre, p. 841.

transformations à l'œuvre dans ce secteur et contribue à mettre à jour un certain nombre d'éléments de comparaison avec les configurations précédentes. La connaissance des épisodes passés apparaît enfin propre à préserver l'analyste du risque attaché à toute approche par trop centrée sur le présent et dépendante des schémas cognitifs qui dominent ce temps particulier de l'action. Elle semble au contraire devoir favoriser l'entretien d'une certaine distance critique par rapport aux discours institutionnels et aux rhétoriques politiques qui ont souvent tendance à accompagner les prises de décisions en présentant celles-ci comme des innovations¹.

Le fait que plusieurs niveaux (ou degrés) de changement sont susceptibles de coexister dans une même politique publique peut pousser l'analyste à vouloir circonscrire cette diversité à travers la construction de typologies *ad hoc*. Le modèle élaboré par Peter Hall identifie ainsi trois composantes essentielles dans les changements de politiques publiques². Il distingue, par ordre croissant, les changements qui portent sur le mode d'utilisation d'un outil existant, ceux qui procèdent par création de nouveaux instruments (ou disparition d'instruments existants) et, enfin, ceux qui concernent les paradigmes et la définition des finalités de l'action publique. Largement diffusé dans le champ de l'analyse des politiques publiques, ce modèle présente cependant des lacunes qui ont conduit certains auteurs à lui adjoindre deux autres niveaux de changement. S'insérant de manière transversale dans la trame établie par Peter Hall, ces niveaux concernent les changements qui s'opèrent dans les réseaux d'acteurs (entrée d'un nouvel acteur, affaiblissement ou consolidation des acteurs existants) et ceux qui surviennent dans la délimitation des bénéficiaires des politiques³.

2.3.2 La définition d'une approche en termes de répertoires d'action publique

La volonté de prendre en compte la dimension temporelle de l'action publique participe de l'affirmation de courants de recherche qui n'ont cessé d'accroître leur audience au sein de la sociologie politique depuis les années 1980. Afin de voir dans quelle mesure le recours à ces approches peut représenter une plus-value pour la réalisation de notre propre travail de recherche, il convient d'en avoir un abord critique, c'est-à-dire de cerner leurs limites éventuelles et d'identifier les aménagements conceptuels qu'il convient de réaliser pour préserver leur caractère opérant. Le développement qui suit vise à parfaire l'appareillage

¹ J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, *op. cit.*, p. 12.

² P. A. Hall, 1993, *op. cit.*

³ J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, *op. cit.*, p. 18.

théorique sur la base duquel s'organise notre analyse historique du processus de transformation du 1 % logement. Il s'efforce en particulier de préciser en quoi la mobilisation de la notion de « répertoire d'action » permet pour une large part de compenser les faiblesses récurrentes des courants susnommés et de projeter des analyses qui sont réellement en mesure de décoder la manière dont l'action publique est produite dans une configuration historique.

Des courants théoriques qui peinent à appréhender les dimensions de l'action

La difficulté qui réside dans la prise en compte de l'historicité de l'action publique se révèle en premier lieu dans le cas des courants qui visent explicitement à inscrire l'analyse des politiques publiques dans une perspective historique¹. D'une manière générale, ceux-ci se caractérisent par leur difficulté à développer une analyse aussi riche et approfondie des ressorts de la décision publique que dans le cas de la sociologie de l'action publique. Cette déficience relative se manifeste d'abord dans les travaux de socio-histoire de l'action publique. Dans la plupart des cas, ces travaux ont en effet tendance à oublier l'ambition initiale de la sociologie de Pierre Bourdieu qui visait à « *expliquer la manière dont l'histoire est déposée ou présente dans l'action* »². La fascination que semble exercer sur eux la question de la genèse des catégories d'intervention publique et des systèmes d'action les amène bien souvent à se focaliser sur certaines phases charnières (naissance, inflexion, basculement...) et à occulter « *la manière dont ce processus historique reconduit ses effets jusque dans le présent* »³. Sa propension à produire une « histoire sans actualisation des pratiques » paraît contribuer au final à éloigner la socio-histoire de l'objectif qui consistait pour elle à enrichir la sociologie de l'action publique contemporaine.

Les travaux réalisés en référence au cadre néo-institutionnaliste trahissent également des limites quant à leur capacité à articuler l'analyse de l'action publique dans une perspective historique. Ils témoignent pour la plupart d'une certaine impuissance à résoudre les contradictions qui se sont très tôt manifestées dans le champ des sciences sociales entre une sociologie historique largement empreinte d'une tradition macrosociologique et une sociologie de l'action marquée par l'ignorance relative dans laquelle elle tient la dimension temporelle de l'action⁴. Dans sa version historique, le courant néo-institutionnaliste se reconnaît au fait qu'il véhicule une version cristallisée de l'histoire : « *L'histoire y est en*

¹ P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 430 sqq.

² *Ibid.*, p. 435.

³ *Ibid.*, p. 434.

⁴ P. Laborier, D. Trom, 2003, *op. cit.*, p. 8.

quelque sorte déposée dans les institutions qui sont analysées sous l'angle de la contrainte »¹. En plaçant les institutions au cœur de l'analyse, il tend à leur conférer une existence quasi-autonome qui conduit à passer au second plan l'autonomie dont sont dotés les acteurs regroupés dans le contexte d'action. Ce faisant, l'analyse du changement institutionnel conduit paradoxalement à mettre l'accent sur les phénomènes d'inertie aux dépens de la prise en compte de ce que l'action comporte invariablement d'incertitude et de complexité².

Des limites du même ordre se manifestent dans les travaux réalisés par les tenants du courant cognitif³. Les efforts mis en œuvre dans ces travaux pour intégrer la dimension historique des politiques publiques se heurtent de manière similaire à une série d'obstacles. La réalisation d'études répondant à cette ambition réside pourtant au cœur des motivations qui animent ce courant d'analyse des politiques publiques. Sans qu'il en soit toujours explicitement fait état, les analyses qui s'inscrivent dans ce cadre se caractérisent en effet par leur propension à opérer *de facto* une inscription de l'action dans l'histoire. L'attention accordée par l'analyste à l'influence des paradigmes dominants sur l'élaboration de l'action, son aspiration à restituer dans sa continuité la succession des déplacements qui s'opèrent à ce niveau, sa propension à interpréter la genèse des politiques publiques au prisme des transformations qui ont lieu dans les systèmes de représentations collectives : toutes ces tendances témoignent d'un net penchant pour le recours à l'histoire dans les travaux concernés. Le choix qui consiste à analyser la production politique du changement à la lumière des orientations diffusées par les structures cognitives dominantes n'est pas dépourvu de fondement théorique. Il dérive en l'espèce du postulat selon lequel un rapport opérationnel direct s'exerce entre les idées et l'action. Il induit l'adoption d'une grille d'analyse dans laquelle le changement de politiques publiques provient pour une large part des évolutions qui s'opèrent au niveau des paradigmes de l'action publique et des modifications qui s'ensuivent dans l'ordre des problèmes légitimes.

Des réserves peuvent cependant être formulées quant à la pertinence d'une telle grille. Elles s'appliquent en particulier à un postulat de départ dont la valeur factuelle s'avère difficile à vérifier empiriquement. Or, il y va de la solidité de l'édifice dans sa totalité : en l'absence d'une capacité de l'analyste de mesurer le poids qu'exercent effectivement les idées sur l'action, l'intérêt d'une approche dont le premier réflexe consiste à rabattre le changement

¹ P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 420, le terme étant souligné par l'auteur.

² La tension fondamentale qui s'exerce entre les analyses centrées sur l'acteur et celles qui privilégient l'échelle de l'institution traverse le néo-institutionnalisme lui-même : enclin à développer une « histoire sans acteurs », le courant historique y coexiste avec un « institutionnalisme du choix rationnel » caractérisé par l'existence d'un faible intérêt pour l'histoire et d'une théorie consistante de l'action (*ibid.*, p. 435-436).

³ *Ibid.*, p. 420 sqq.

politique sur les modifications qui se produisent dans la composition des paradigmes semble devoir être relativisé¹. Plusieurs limites sont repérables dans les travaux qui puisent tout ou partie de leur outillage théorique dans le courant cognitif. À trop mettre l'accent sur l'existence de systèmes de représentations ayant la faculté de peser directement sur l'action, ces approches exposent l'analyste à divers biais dans l'appréhension de son objet. Le recours aux théories cognitives peut ainsi avoir pour effet de niveler la pluralité des intérêts qui coexistent dans tout contexte d'action et, par conséquent, conduire à ignorer les tensions qui peuvent naître de cette configuration. Cette pente consensualiste est d'autant plus prégnante qu'elle peut s'accroître au gré de la conduite de l'enquête et de l'interprétation des résultats. Dans la mesure où le travail de dévoilement des mobiles sous-jacents à la décision publique repose essentiellement sur l'analyse de discours institutionnels (prises de parole et documents officiels, propos émis à l'intention de l'enquêteur), l'analyste n'a d'autre choix que de composer avec les logiques de justification qui irriguent ce type de discours (invocation de la rationalité présumée de la décision, mise en avant du rôle joué par l'interlocuteur dans l'élaboration de celle-ci, etc.). En cas de faible distance critique vis-à-vis des schémas rhétoriques mobilisés par les acteurs, il risque de naturaliser des faits dont la matérialité la plus tangible est d'avoir été énoncés pour appuyer une entreprise de légitimation. Ce positionnement peut l'amener à valider des procédés discursifs qui s'avèrent dénués de rapport avec la réalité des processus de prise de décision publique et tendent à occulter la conflictualité caractéristique de ce type de situations².

L'attribution d'un rôle prépondérant aux matrices cognitives dominantes comporte un autre inconvénient majeur pour l'analyse du changement dans les politiques. La préférence accordée aux systèmes d'idées et aux évolutions que ces systèmes sont susceptibles de connaître dans la durée peut avoir pour effet de faire écran à la prise en compte de l'action dans ses dimensions les plus concrètes (activités quotidiennes, routines...). Ce faisant, cette orientation théorique peut nuire à la perception de certains aspects essentiels à la compréhension des processus de décision, tels que les méandres dont ces processus sont coutumiers (tâtonnements, accélérations, volte-face, etc.). Faute de pouvoir objectiver des récits produits avant toute chose dans le but d'accréditer la rationalité et l'efficacité de

¹ *Ibid.*, p. 427-430.

² Le travers uniformisateur des approches cognitives s'exprime notamment *via* la production d'analyses unanimes disposées à justifier la décision publique par l'invocation d'un large consensus politique et social. Appliquées au cas des politiques locales, ces approches peuvent ainsi avoir pour effet de « (voiler) l'existence de luttes, ou d'usages différenciés des dispositifs par des acteurs aux horizons temporels, aux engagements institutionnels et aux intérêts distincts » (F. Desage, J. Godard, 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55, 4, août, p. 634).

l'action publique, l'analyste risque dès lors d'intégrer une conception linéaire du changement dans laquelle toute réforme débouche automatiquement sur une transformation effective des politiques publiques. Une telle conception s'avère problématique sur le fond. Outre qu'elle a été démentie dans de nombreux travaux néo-institutionnalistes, elle peut conduire à passer sous silence des variables centrales dans les processus de production et de transformation de l'action publique, telles que les pratiques développées dans le cadre de la mise en œuvre des politiques, ou les interactions qui se produisent entre les acteurs d'un même secteur.

La notion de répertoire d'action comme socle d'une analyse historicisée de l'action publique

Les réserves que l'on peut formuler sur la valeur heuristique des théories cognitives complètent le tableau des insuffisances propres aux approches théoriques dont l'ambition plus ou moins explicite est de construire le socle théorique d'une sociologie de l'action publique capable d'intégrer la dimension historique de l'action. Ces différents courants – socio-histoire, néo-institutionnalisme historique, approches cognitives – souffrent de défauts relativement similaires qui consistent à négliger peu ou prou les modalités concrètes de l'activité des agents et à privilégier la production de grands récits centrés sur des entités collectives abstraites et tendant à véhiculer une conception rationnelle et linéaire de l'action publique¹. C'est précisément la conscience de ces défauts qui a conduit au début des années 2000 un petit groupe d'auteurs à tenter collectivement de cerner les conditions d'émergence d'une analyse historicisée de l'action publique². Parmi les points de convergence qui se sont manifestés au cours des échanges réalisés dans ce cadre, on peut relever une réflexion centrale à valeur programmatique. Prenant la forme d'une recommandation, celle-ci stipule que la réalisation d'une recherche prétendant saisir une politique publique dans son épaisseur historique implique « (d'explorer les) *rappports qu'entretiennent les pratiques avec le temps historique et la manière dont ces rapports sont engagés dans le présent de l'action* »³.

L'appareillage théorique qui a vocation à soutenir ce programme d'étude est explicité en particulier dans la contribution de Pascale Laborier. Selon l'auteur, la sociologie de l'action publique doit être en mesure « *d'articuler une théorie de l'action en adéquation avec l'appréhension de l'histoire, si elle veut se donner les moyens de rendre compte des logiques*

¹ P. Laborier, D. Trom, 2003, *op. cit.*, p. 8.

² Cf. P. Laborier, D. Trom (dir.), 2003, *op. cit.* L'ouvrage est issu du colloque *L'historicité de l'action publique. Activités pratiques et histoire des dispositifs publics* organisé par le CURAPP et le GSPM les 12 et 13 octobre 2000.

³ P. Laborier, D. Trom, 2003, *op. cit.*, p. 12.

d'action en contexte et des arrangements qu'il ordonne »¹. Pour parvenir à ce résultat, elle propose d'acclimater la notion de répertoire d'action à l'analyse des politiques publiques. Il convient de s'arrêter sur ce point pour en saisir pleinement la portée. La notion de répertoire a été élaborée dans le champ de la sociologie des mobilisations collectives et plus particulièrement dans les travaux de Charles Tilly². Dans ce cadre, elle vise à mettre l'accent sur le fait que les formes de contestation ne sont pas aléatoires, mais puisent dans des registres préconstitués qui peuvent être actualisés au regard des contextes ou des dispositions sociales des acteurs mobilisés. Qu'elle soit prise dans son acception la plus faible – métaphore indiquant que les pratiques de lutte se répètent au point d'être reconnaissables par tous – ou dans son sens le plus fort – hypothèse selon laquelle les acteurs de la mobilisation font un choix délibéré entre des modes d'action bien définis –³, l'idée de répertoire souligne toujours l'existence d'une continuité historique dans les modes de protestation investis par les mouvements sociaux. L'identification de formes de revendications routinisées et plus ou moins codifiées (manifestation, tract, pétition, grève...) conduit ainsi à prendre la mesure des limites et du nombre restreint d'options qui caractérisent l'univers des moyens de lutte⁴. Dans cette perspective, le répertoire figure une sorte d'inventaire ou de catalogue dont la caractéristique est d'ouvrir un certain nombre de possibilités d'agir collectivement tout en invalidant le recours à d'autres modes d'intervention : « *le répertoire est indissociablement habilitant et contraignant. La formation historique d'un répertoire d'action délimite l'espace des actions possibles en excluant d'autres formes potentielles d'innovation* »⁵.

Telle que suggérée par Pascale Laborier, la transposition de la notion de répertoire dans le champ de l'analyse de l'action publique appelle toutefois quelques aménagements. Cette opération implique en premier lieu un déplacement partiel du signifié. Appliquée au contexte particulier de la décision publique, la notion de répertoire recouvre des pratiques et des possibilités d'action spécifiques à ce contexte : « *le répertoire ne se compose pas de manières d'agir en commun de 'l'homme de la rue', mais de manières communes d'agir dans des configurations d'action publique* »⁶. Appréhender l'action publique en termes de

¹ *Ibid.*, p. 18.

² Cf. C. Tilly, 1986, *La France conteste de 1600 à nos jours*, tr. fr., Paris, Fayard.

³ C. Tilly, 1984, « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 4, 1, p. 99.

⁴ L'auteur illustre cette propriété au moyen d'une métaphore musicale : « *Toute population a un répertoire limité d'actions collectives, c'est-à-dire de moyens d'agir en commun sur la base d'intérêts partagés (...). Ces différents moyens d'action composent un répertoire, un peu au sens où l'on entend dans le théâtre et la musique, mais qui ressemble plus à celui de la commedia dell'arte ou du jazz qu'à celui d'un ensemble classique. On en connaît plus ou moins bien les règles, qu'on adapte au but poursuivi* » (C. Tilly, 1986, *op. cit.*, p. 541).

⁵ P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 443, les termes étant soulignés par l'auteur.

⁶ *Ibid.*, p. 443.

répertoire d'action revient de ce point de vue à adopter une vision où la notion d'autonomie de l'acteur se combine avec la perception des contraintes qui s'exercent dans ce type de configurations. Selon cette perspective, les marges d'initiative qui permettent aux entrepreneurs politiques de peser sur la production des politiques ne sont pas infinies, mais s'exercent à l'intérieur de catalogues d'idées et de pratiques censées garantir l'efficacité et la légitimité de l'action publique¹.

Une manière de rompre avec une conception rationnelle et linéaire du changement politique

Ainsi défini, le recours à la notion de répertoire d'action publique ouvre la voie à une analyse historicisée de l'action publique qui semble devoir préserver des apories attachées aux courants théoriques vus précédemment. Ce type d'approches permet d'éviter un premier écueil qui réside dans le fait d'incorporer une conception rationnelle du changement². À l'inverse des travaux qui procèdent en accordant aux idées une influence décisive sur la forme et le contenu de l'action, la définition d'une analyse élaborée autour de la notion de répertoire semble exclure le risque qui consisterait à prêter une rationalité présupposée à l'action. À l'origine d'un tel positionnement se trouve une idée simple : les représentations ne constituent pas seulement des guides pour l'action, elles forment également une manière pour l'acteur de se représenter ses propres actes et sont parfois élaborées à la suite des pratiques dont elles sont censées précéder la mise en œuvre. Cette conception trouve naturellement des déclinaisons sur le plan méthodologique. Elle invite l'analyste à conserver une certaine distance à l'égard des discours émis par les acteurs : il convient d'aborder ceux-ci comme des « récits », c'est-à-dire des énoncés dans lesquels la référence aux idées supposées inspirer l'action informe généralement moins la réalité d'une situation et présage moins des comportements futurs des agents qu'elle n'alimente des entreprises de mise en cohérence et de justification *ex-post* de leurs comportements passés. Elle incite également à réévaluer la nature des interactions qui s'opèrent entre les systèmes de représentation et les pratiques des acteurs : « *un "référentiel" ne produit pas l'action. Il peut être considéré comme un répertoire rhétorique permettant aux agents de se figurer des pratiques professionnelles légitimes* »³. Une telle conception n'induit

¹ Transposée dans le contexte des réformes de l'administration, la notion de « répertoire de réforme » désigne ainsi « un ensemble homogène et stabilisé comprenant des conceptions de ce qu'est l'administration (ses principes, son organisation mais surtout les problèmes qu'elle pose), des représentations de ce qu'elle devrait être (nouveaux principes et modes de fonctionnement, recettes managériales à mettre en œuvre pour la transformer, instruments) et des modèles d'action pour intervenir sur elle » (P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 47-48).

² P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 438 sqq.

³ *Ibid.*, p. 442.

en aucun cas dans la démarche de l'analyste une volonté de dénier aux croyances toute espèce d'influence sur l'élaboration des politiques. En proposant une vision des idées où celles-ci figurent davantage des répertoires mobilisables par les acteurs au gré des circonstances que des matrices capables d'engendrer des représentations partagées du monde et des problèmes à traiter¹, elle vise au contraire à permettre le développement d'analyses plus circonstanciées du rôle incombant aux idées dans la production de l'action.

L'adoption d'une grille d'analyse définie en termes de répertoires d'action semble devoir préserver l'analyse d'un second écueil important qui consiste en l'adhésion à une conception linéaire du changement. Cette propriété dérive des possibilités de liaisons qui permettent d'articuler cette notion à d'autres corpus théoriques. Compte tenu de l'existence de ces liens, le recours à une approche centrée sur les répertoires apparaît de nature à enrichir la gamme des outils mobilisables par l'analyste pour informer la réalité des configurations passées. Elle offre notamment à ce dernier la possibilité d'appliquer à des situations historiques les méthodes et les raisonnements spécifiques au champ des théories de l'action. Une telle capacité d'articuler connaissance du passé et analyse des mécanismes de l'action collective représente un gain considérable pour l'analyse historicisée de l'action publique. Cette valeur ajoutée se manifeste à plusieurs niveaux².

Le fait de pouvoir appliquer les outils de la sociologie de l'action à l'étude d'une politique ancrée dans le passé permet d'abord d'apporter un éclairage précis d'une part sur les interactions qui se développent dans le contexte d'action formé par cette politique et d'autre part sur la manière dont ce contexte d'action se structure. Derrière la pluralité des régimes de croyances mobilisables par les acteurs, c'est en effet la multiplicité des logiques d'action rassemblées dans une même configuration qui est également mise en évidence, ainsi que les diverses formes de concurrence susceptibles de se développer dans ce cadre. Dans la mesure où les idées représentent des répertoires dans lesquels chacun a la possibilité de puiser des ressources présumées aptes à appuyer ou justifier son action, l'analyse de la lutte qui s'opère sur le terrain cognitif se révèle être un angle pertinent pour cerner certaines modalités de la compétition que se livrent les différents intérêts en présence.

La valeur représentée par le recours aux outils de la sociologie de l'action dans l'étude d'un contexte d'action passé réside ensuite dans l'opportunité offerte par ces outils de saisir

¹ F. Desage, J. Godard, 2005, *op. cit.*, p. 635.

² On a ici des apports sensiblement similaires à ceux qui résultent de l'amalgame qui s'est progressivement opéré entre les outils de la sociologie de l'action et les objets classiques de la science politique (voir *supra*).

l'action publique comme activité concrète¹. Une telle orientation permet d'aborder l'action comme un ensemble de pratiques en situation, à savoir des interventions susceptibles d'évoluer selon le contexte et la manière dont les acteurs se représentent leur rôle et les comportements à adopter dans la configuration présente. Appliquée à un contexte de politique publique, la notion de répertoire d'action désigne moins un réservoir d'idées génériques qu'elle ne renvoie à l'existence de catalogues de pratiques, de normes et de recettes pertinentes délimitant le cadre conceptuel et opérationnel des politiques (définition des principes directeurs, désignation des publics bénéficiaires, sélection des instruments et des mesures adéquats...). L'utilisation de cette notion permet dès lors à l'analyste d'appréhender les politiques publiques par le prisme « *des 'manières de faire', des pratiques orientées vers des objectifs* »² que ces politiques engendrent plutôt qu'au travers d'idéologies ou de paradigmes censés s'imposer aux acteurs sans que l'on sache très bien par quels canaux cette influence opère concrètement³.

L'intégration des concepts usuels de la théorie de l'action ouvre enfin la possibilité d'une conception élargie des acteurs qui sont associés à la production de l'action publique à telle ou telle période historique. À la différence d'une approche institutionnelle qui a habituellement tendance à cantonner cette activité à la sphère du politique, l'analyse en termes de répertoires permet d'appréhender les situations dans lesquelles la phase d'élaboration de la décision publique inclut des acteurs privés bénéficiant d'une certaine proximité avec le centre de décision politique. Cette propriété se signale clairement aux yeux de l'analyste dès lors qu'il s'efforce de combiner dans son appareillage théorique les apports de la sociologie de l'action publique avec l'approche proposée par la sociologie des groupes d'intérêts. Au vu des divers schémas d'analyse autour desquels s'articule cette dernière, chaque groupe apparaît apte à imposer de nouveaux problèmes sur l'agenda politique, cette aptitude variant selon la capacité du groupe d'assembler des moyens d'action par la gestion de son propre répertoire d'action collective⁴. La probabilité pour un groupe d'intérêt de faire prévaloir sa vision de l'intérêt public et, le cas échéant, de participer au « *travail d'élaboration sociale d'une nouvelle catégorie recevable de l'action publique* »⁵ s'avère par conséquent variable selon la

¹ P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 443-444.

² *Ibid.*, p. 444.

³ L'auteur critique le rôle surplombant des idées, référentiels et paradigmes dans l'approche cognitive : « *Souvent, la question de savoir comment (ces éléments cognitifs) se stabilisent n'y est pas abordée, de même que demeure énigmatique leur mise à disposition pour les acteurs. L'analyse reste celle des changements institutionnels et se préoccupe peu in fine de l'action, de l'ancrage des catégories d'intervention dans l'effectivité des pratiques* » (*ibid.*, p. 449).

⁴ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 106.

⁵ P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 445.

conjoncture et la composition des ressources mobilisables dans l'espace politique¹. Pour saisir l'intervention des groupes d'intérêts dans la production des politiques publiques, il semble dès lors opportun d'orienter l'analyse sur les modalités concrètes de cette intervention. Dans chaque configuration abordée, il s'agit ainsi de « *se demander (...) si le groupe que l'on étudie intervient bien (ou à la prétention d'intervenir) et de quelle manière et avec quels effets dans telle ou telle séquence* »². L'analyse des discours produits par les acteurs et les groupes peut se révéler utile sur ce point. Elle renseigne en particulier sur les pratiques que chacun tend à mettre en œuvre pour construire sa propre capacité à jouer un rôle dans l'élaboration de l'action publique (construction d'alliances, tentative de disqualification des concurrents, etc.).

2.3.3 Une analyse historique des processus de légitimation du 1 % logement

Les éléments théoriques exposés dans les pages précédentes trouvent un terrain de prédilection dans l'élaboration de notre cadre problématique. Les multiples finalités attribuées aux analyses historiques en termes de répertoires suggèrent l'intérêt représenté par ce type d'approches dans une recherche qui porte sur la transformation du 1 % logement. Le recours à la notion de répertoire d'action et, plus largement, l'apprentissage de l'appareillage conceptuel élaboré par les tenants de l'analyse historicisée de l'action publique renferment des vertus certaines pour notre travail. L'acclimatation de cette notion aux différentes approches mobilisables dans le champ de l'analyse des politiques publiques présente plusieurs avantages pour les recherches qui ambitionnent de saisir des objets dans leur contexte historique et selon les grilles d'analyse proposées par la sociologie de l'action publique. Un tel outillage apparaît propice à la réalisation de travaux qui s'attachent à multiplier les angles d'approches et à livrer des analyses accordant une égale importance aux grandes variables explicatives disponibles (intérêts, institutions, idées). Il doit permettre la production de raisonnements capables d'embrasser dans un même mouvement les facteurs qui participent du caractère imprévisible de l'action collective et ceux qui contribuent à la cohérence et à la stabilité de l'action publique. Il est de nature à préserver l'analyse des impasses auxquelles mènent les approches cognitives quand elles sont complètement déconnectées des pratiques mises en œuvre par les acteurs et des dynamiques qui peuvent en résulter (socialisation, apprentissage...).

¹ Une telle discontinuité dans le fait d'être associé à l'élaboration de l'action publique provient également de la lutte qui se déroule dans l'espace de représentation et des risques de déclassement – ou au contraire des possibilités de promotion – qui en résultent pour le groupe concerné (voir *supra*).

² M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 138.

L'incorporation des apports inhérents à la prise en compte de l'historicité des politiques publiques parachève la construction d'un cadre problématique bâti autour de l'idée selon laquelle la transformation du 1 % logement se comprend à la lumière des diverses formes d'interactions et influences réciproques qui s'exercent en permanence entre les controverses, les processus de légitimation et la production du changement dans les politiques. Cette approche constitue une pièce essentielle de l'appareillage théorique qui soutient notre analyse. Afin d'établir clairement la valeur heuristique qu'elle revêt pour notre travail, nous nous proposons ici de mettre en évidence les principales synergies attenantes à l'analyse historicisée de l'action publique – ce qui revient dans les faits à expliciter les raisons qui nous ont conduit à vouloir retracer la généalogie de l'organisation du 1 % logement à l'aide des instruments développés dans divers courants de la sociologie politique et de la sociologie historique.

L'intérêt d'un détour historique

L'un des objectifs de notre analyse consiste à extraire de l'évolution passée du 1 % logement les éléments en mesure d'élucider les tenants de la réforme adoptée en 2009 dans le cadre de la loi MOLLE. Il s'agit de mettre en évidence les ressorts à même d'éclairer les différentes dimensions du processus législatif tel qu'il s'est déroulé à cette occasion (mobiles des pouvoirs publics, justification du projet de loi, attitude des partenaires sociaux, etc.). En cela, notre travail renvoie à une finalité de l'analyse historicisée de l'action publique qui consiste à conserver le présent de l'action comme point focal de la recherche¹. Dans cette perspective, l'exploration de l'histoire d'un dispositif d'intervention constitue une manière d'informer les différents aspects des changements susceptibles d'affecter ce dispositif dans la période contemporaine. C'est la prise de conscience des gains potentiels attachés à l'engagement d'une enquête rétrospective qui nous a conduit à concevoir le principe d'une approche historique de l'organisation du 1 % logement. En outre, la valeur représentée par les éléments issus des premiers sondages que nous avons réalisés dans diverses sources documentaires nous a rapidement convaincu de l'intérêt qui pouvait résider dans le fait de pousser cette exploration jusqu'aux origines du 1 % logement.

¹ « Si la sociologie de l'action publique est bien le point de départ de l'analyse, alors l'histoire ne peut être une fin en soi et elle ne peut être introduite que par le biais de la compréhension des cadres d'action ou tout autre outil qui vise à analyser l'action publique contemporaine (...) » (P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 450).

Ce cheminement explique notre choix de faire débiter l'analyse au moment où le dispositif est mis sur pied après la Seconde Guerre mondiale. Un tel choix se justifie selon nous au regard de ce qu'il nous permet de saisir au sujet des mécanismes qui se mettent en place dès cette période à l'échelle du 1 % logement. La connaissance de cet épisode fondateur a ainsi pour effet de livrer un tableau relativement complet des grandes caractéristiques de cette institution. Elle offre en particulier la possibilité de mettre en évidence les fondements historiques de sa légitimité, c'est-à-dire les raisons qui à cette époque ont conduit l'État à faire le choix de déléguer la gestion des fonds issus de la PEEC aux représentants des employeurs et des salariés réunis à la tête dans les CIL. À travers ce détour par la genèse du dispositif, l'analyse a donc vocation à préciser la nature des ancrages institutionnels du 1 % logement. Elle doit permettre également de restituer les termes de l'échange politique contracté en 1953 par les principaux protagonistes : teneur exacte des exigences formulées par les pouvoirs publics dans le contexte de la mise en place des différents instruments de la politique du logement définie après-guerre, types de ressources auxquelles les acteurs économiques et sociaux se sont vus ouvrir l'accès du fait de l'instauration du 1 % logement.

L'intérêt d'une analyse historique ne s'arrête cependant pas au fait de proposer une sorte de contrepoint normatif à la situation actuelle en rappelant les attendus qui constituent le socle de la légitimité du 1 % logement. Loin de se limiter à l'analyse du « moment-charnière » que représente la création du 1 % logement, la prise en compte du passé du dispositif a également vocation à produire une perception large et continue des transformations imprimées à celui-ci tout au long de son existence. L'aménagement d'une profondeur historique dans l'analyse est généralement conçu comme devant favoriser l'appréhension de processus qui ne se révèlent pleinement que dans la durée. Dans le cas présent, la possibilité de nous déplacer dans le passé de l'institution nous apparaît comme un moyen de prendre la mesure de phénomènes jouant un rôle essentiel dans la transformation du 1 % logement, tels que l'inertie propre aux formes d'échanges néo-corporatistes ou les distorsions qui peuvent s'exercer entre les interventions mises en œuvre par des niveaux d'action différents. Elle ouvre la voie en particulier à une analyse capable de dégager la part de la continuité et de la discontinuité qui réside dans les processus de légitimation et de délégitimation dont l'institution est l'objet. En livrant un aperçu étendu des pratiques mises en œuvre par les acteurs et des évolutions que ces pratiques sont susceptibles de connaître au fil du temps, l'adoption d'une approche historique doit en effet nous permettre de cerner les modalités concrètes de ces processus. En offrant la possibilité d'apprécier les effets des décisions dans la durée, elle est également censée nous placer en capacité de saisir les

changements qu'induisent ces effets dans la définition de l'organisation du 1 % logement (définition des politiques d'emploi des fonds, répartition du pouvoir de décision entre les différents niveaux d'action, etc.). Rapportée aux pratiques des acteurs, cette perception des changements engendrés dans l'intervention du 1 % logement – les résultats ou *output* – constitue le cas échéant un moyen d'objectiver les discours émis par les acteurs et de pointer les limites d'un certain volontarisme politique en matière de réforme¹.

Une capacité à repérer les mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement

Notre travail vise à identifier les grands déterminants de l'évolution du 1 % logement. Cette orientation a une incidence directe sur la conduite de notre analyse. Elle contribue à ce que celle-ci reprenne à son compte plusieurs des recommandations émises par Charles Tilly dans le cadre de son modèle d'analyse historique des processus politiques². Dans ce modèle, les processus politiques désignent des ensembles formés par « *des institutions, des représentations et des pratiques qui se sont accumulées historiquement dans les sites où on les observe* »³. Ils peuvent s'analyser sous l'angle des « *mécanismes causaux* » qui les déterminent, mécanismes dont le propre est de pouvoir être repérés dans une succession d'« *épisodes* » à partir des traits saillants qui se répètent d'un épisode à l'autre et, à l'inverse, des différences significatives qui les séparent⁴. En ce sens, l'étude d'un processus politique suppose de la part de l'analyste qu'il soit capable de prendre en compte la profondeur historique de ses objets de recherche tout en évitant de s'égarer dans les méandres et les particularismes historiques. Elle appelle la réalisation d'un programme d'enquête qui se signale autant par sa polyvalence que par son degré élevé d'approfondissement⁵. Ces attendus contribuent à faire du modèle d'analyse historique des processus politiques une grille d'analyse compatible avec les autres approches et notions théoriques intégrées dans notre cadre problématique. Le caractère stimulant de ce modèle conceptuel se révèle à la lumière de

¹ La prise en compte de la dimension historique de l'intervention du 1 % logement peut ainsi favoriser la perception de phénomènes récurrents (controverses qui se répètent de manière cyclique sur certains sujets, écarts advenant entre les décisions adoptées à l'échelle nationale et les pratiques de mise en œuvre au niveau local, etc.). Elle permet aussi de produire une analyse capable de relativiser la portée des discours lorsque ceux-ci ont tendance à qualifier d'innovations des initiatives qui ne font en réalité que remettre au goût du jour des interventions relativement anciennes, ou qu'ils s'efforcent de justifier une réforme en imputant aux acteurs du 1 % logement l'entière responsabilité des dysfonctionnements observés dans l'action de l'institution (cf. critique de l'inertie des CIL, etc.).

² C. Tilly, 2003, *op. cit.*

³ *Ibid.*, p. 29.

⁴ *Ibid.*, p. 27.

⁵ *Ibid.*, p. 29-30.

la cohérence qu'il confère à notre projet de recherche sur la transformation du 1 % logement. À bien des égards, les questionnements qui sous-tendent ce projet font écho aux perspectives tracées par Tilly, de sorte que notre analyse apparaît redevable à plusieurs titres à la grille élaborée par l'auteur.

Ce lien de parenté ressort en premier lieu lorsque l'on pose que notre recherche vise à saisir la transformation du 1 % logement sous l'angle des processus dont celle-ci découle d'un point de vue historique¹. Pour l'auteur, l'analyse historique doit pouvoir « *combiner un travail théorique et empirique pour identifier des mécanismes et des processus importants qui se reproduisent dans des époques, des lieux et des circonstances variées* »². Nous avons déjà évoqué en partie la teneur des processus en question dans le cas qui nous intéresse. Telle que (temporairement) conclue par la réforme de 2009, la transformation du 1 % logement s'interprète à notre sens comme le produit conjugué d'une série de dynamiques : la crise de légitimité de l'institution et la perte de reconnaissance qui s'ensuit pour les acteurs paritaires, l'engagement d'une entreprise de légitimation par les membres de l'institution, l'affirmation au sein de l'État d'une volonté d'accroître la maîtrise du politique sur la conduite du dispositif et la mise en œuvre effective de cette tentative de reprise en main par l'État. Ainsi que nous le verrons en détail dans les chapitres suivants, ces processus se caractérisent à la fois par leur apparition subordonnée dans le temps – leur émergence suit l'ordre indiqué dans cette chronologie sommaire – et par le rapport d'influence réciproque qui relie certains d'entre eux³.

La compréhension des processus qui sous-tendent la transformation de l'institution repose en grande partie sur la connaissance des mécanismes qui les fondent et leur confèrent une influence plus ou moins forte sur la définition de l'organisation du 1 % logement. L'identification et la caractérisation de ces mécanismes constituent un enjeu non moins central dans notre recherche. Il nous semble opportun ici d'en dévoiler les dimensions essentielles, à savoir le type d'éléments qu'ils renferment, les articulations qui peuvent s'opérer entre eux et la manière dont ils sont susceptibles de peser *in fine* sur la décision publique. Les mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement se situent d'abord dans l'environnement de l'institution. Ils tiennent plus particulièrement aux modifications qui se produisent au sein de cet environnement et qui ont une incidence plus ou moins directe sur

¹ On se place ici dans une perspective où le processus de transformation du 1 % logement peut se décomposer dans l'analyse en plusieurs processus distincts.

² *Ibid.*, p. 29.

³ La crise de légitimité du 1 % logement nourrit par exemple autant le processus de reprise en main par l'État qu'elle est accentuée par celui-ci depuis deux décennies.

le fonctionnement de l'institution, les représentations et les pratiques des acteurs ainsi que les formes de relations que ceux-ci entretiennent entre eux. Leur identification suppose dans ce cas de suivre le conseil de Tilly selon lequel « *il convient de saisir les interactions qui prévalent entre ces mécanismes et processus et les contextes dans lesquels ils interviennent* »¹. De fait, nous attachons un soin particulier dans notre recherche à saisir dans leurs contextes d'origine les mécanismes qui participent de la genèse du 1 % logement, de la perte de légitimité de l'institution, ou du processus de reprise en main du dispositif par l'État. Dans ce cadre, nous sommes amené à identifier dans l'environnement du 1 % logement les secteurs qui recèlent des mécanismes susceptibles de contribuer à un moment donné à la transformation du dispositif. Ces secteurs d'intervention se répartissent entre trois champs principaux : le champ socio-économique (structure de l'appareil productif, structure de l'emploi et de la population active, structure urbaine...), le champ de l'action publique (définition des finalités et des instruments de la politique économique, de la protection sociale, de la politique du logement...) et le champ des relations professionnelles (doctrines syndicales et patronales, degré de la conflictualité sociale, état général du partenariat social...).

L'origine des mécanismes impliqués dans la transformation du 1 % logement réside ensuite dans les pratiques mises en œuvre par les acteurs. L'exemple du processus de perte de légitimité du 1 % logement est particulièrement éclairant sur ce point. L'analyse montre que ce processus entamé au cours des années 1960-1970 s'alimente pendant cette période des écarts qui commencent alors à transparaître entre les interventions développées sur le terrain par les CIL et les vertus présumées au nom desquelles la gestion de la PEEC a été confiée à ces organismes en 1953. Cette propriété explique notre volonté de mettre l'accent dans l'analyse sur les capacités dont le 1 % logement est censé être porteur – c'est-à-dire en particulier la capacité de conjuguer intégration et autonomie dans l'emploi des fonds – et sur les pratiques qui trahissent chez les organismes collecteurs une certaine difficulté à activer effectivement celles-ci. Nous nous inscrivons à nouveau en cela dans la perspective tracée par Tilly pour lequel « *il convient d'observer comment des mécanismes et des processus relativement généraux incorporent ou découlent d'institutions, de représentations et de pratiques constituées localement* »². L'analyse des pratiques développées par les acteurs et les groupes suppose en outre d'intégrer pour chacun d'eux des informations relatives aux dispositions qui les animent et à la position qu'ils occupent sur la scène du 1 % logement. Les

¹ *Ibid.*, p. 30.

² *Ibid.*, p. 30.

pratiques concrètes participent pleinement de ce point de vue des mécanismes qu'il s'agit de resituer dans leur contexte pour pouvoir saisir l'influence qu'ils ont tendance à exercer sur la définition de l'organisation du 1 % logement. Il est ainsi relativement fréquent dans les chapitres suivants qu'elles apparaissent comme l'effet plus ou moins direct de transformations survenues dans l'environnement de l'institution. Le cas de la perte de légitimité du 1 % logement s'avère à nouveau révélateur en la matière. L'analyse montre qu'il se nourrit en partie des modifications provoquées dans l'intervention des CIL et/ou celle des représentants des employeurs et des salariés par des changements qui s'opèrent à divers niveaux à partir des années 1970 (les dispositions des employeurs à l'égard du logement des salariés et du principe d'une intervention privée dans ce secteur, la composition socioéconomique des publics demandeurs de logement, etc.).

Les facteurs causaux de l'évolution du 1 % logement proviennent enfin des échanges de ressources discursives et des controverses qui se développent autour de l'institution. C'est la conscience du rôle représenté par ces échanges dans les processus de décision relatifs à l'organisation du 1 % logement qui nous a conduit à axer une partie de notre recherche sur l'analyse de la confrontation qui s'opère à intervalles réguliers entre critique et justification au sujet de cet instrument de la politique du logement. Selon cette approche, la critique apparaît historiquement comme une conséquence directe de l'écart qui se manifeste entre les qualités revendiquées par les responsables de l'institution et les pratiques mises en œuvre sur le terrain par les CIL. Elle a pour effet de renforcer un impératif de légitimation qui pousse les acteurs du 1 % logement à développer des pratiques discursives ayant vocation à démontrer point par point l'absence de validité de la critique. La controverse qui s'ensuit porte sur la définition des principes d'organisation du dispositif (répartition des responsabilités entre le politique et l'acteur socioéconomique, modalités de collecte et d'utilisation des fonds) et sur le degré des changements à mettre en œuvre pour garantir l'efficacité sociale de celui-ci¹. La transformation de l'organisation du 1 % logement – ou la relative inertie qui prévaut en la matière – renvoie ainsi dans une certaine mesure aux efforts mis en œuvre de part et d'autre pour agir sur la définition de la règle.

Dans cette perspective, la fonction de l'analyse est d'identifier les procédés discursifs mobilisés par les parties pour étayer le point de vue dont elles se font le relais dans la

¹ Les changements dont il est question dans la controverse renvoient dans une large mesure aux options mises en évidence par Peter Hall dans son modèle d'analyse des changements de politiques publiques. Quand il ne pose pas purement et simplement la question de la suppression de l'outil, le débat porte généralement sur la réalisation d'aménagements dans l'utilisation de celui-ci, le transfert de la gestion des fonds vers d'autres groupes, ou la définition de changements dans la désignation des bénéficiaires des aides délivrées au titre du 1 % logement.

controverse, participer à façonner en leur faveur le rapport des forces en présence et parvenir au bout du compte à peser sur la décision. En explorant l'histoire passée du 1 % logement pour y repérer les mécanismes causaux de sa transformation, l'analyse vise également à resituer dans la trame historique de l'institution les controverses discursives qui se développent à son endroit. Notre étude montre que le 1 % logement suscite régulièrement au cours de son histoire des débats conclus par des décisions ayant trait aux structures ou à l'emploi des fonds et que ces décisions engendrent des changements plus ou moins importants selon les cas à l'échelle du dispositif. Compte tenu de cette réalité, la transformation du 1 % logement peut se concevoir comme un processus se composant d'autant de séquences que l'on compte de controverses notables et de décisions participant de manière significative à la modification de l'organisation. Cette conception fait écho à la théorie du changement qui sous-tend le modèle des économies de la grandeur : chaque séquence marque un changement résultant d'une mise à l'épreuve, c'est-à-dire de l'activation de processus de critique et d'ajustement des pratiques et de l'organisation dont l'effet est de ramener à une situation d'accord... jusqu'à l'apparition d'une nouvelle épreuve (voir *supra*). L'enjeu de l'analyse consiste de ce point de vue à identifier les différentes séquences qui répondent à ces critères et à comprendre la manière dont chacune d'elle s'articule avec celle qui la précède et s'insère dans ce processus global de transformation¹.

Le changement comme produit des interventions développées sur les répertoires

La notion de répertoire d'action constitue la pierre angulaire du cadre conceptuel que nous avons mobilisé en vue de mener une analyse historique du processus de transformation du 1 % logement. L'intérêt premier du recours à cet outil provient de ce qu'il permet d'explorer le passé d'un objet tout en conservant à l'analyse un ancrage théorique fort dans la sociologie de l'action. Prise dans une acception élargie, la notion de répertoire figure un réceptacle constitué des éléments cognitifs qui dominent l'espace public, mais aussi des différentes ressources mobilisables sur la scène politique². L'adoption d'une analyse en termes de

¹ On retrouve ici l'une des ambitions sous-jacentes de l'analyse historique des processus politiques, approche dans laquelle le choix de saisir les processus décisionnels à travers la façon dont ils se déploient dans plusieurs séquences successives provient d'une volonté consistant à « établir les relations causales entre une certaine manifestation d'un mécanisme ou d'un processus et la suivante » (C. Tilly, 2003, *op. cit.*, p. 30).

² P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 444, l'auteur faisant référence à la manière dont Gilles Pollet a opérationnalisé la notion de répertoire dans le cadre d'une recherche portant sur la genèse de la politique de retraite en France (1995, « Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. Essai de modélisation à travers l'exemple des politiques de retraite dans une perspective historique, A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p. 25-47).

répertoires apparaît ce faisant comme une manière de cerner la part incombant au facteur historique dans la dynamique de transformation du 1 % logement. Entre autres avantages, elle doit nous permettre de repérer les structures d'opportunités et de contraintes affleurant dans l'environnement de l'institution et de mesurer l'influence que ces structures ont tendance à exercer – sans toutefois s'avérer surdéterminantes – sur les représentations et les pratiques des différents acteurs concernés. Par sa propension à concilier l'analyse historique et la prise en compte des ressorts stratégiques de l'action, la notion de répertoire représente un outil dont l'emploi semble propice à la réalisation de l'ambition qui, dans les travaux socio-historiques comme dans les autres formes d'analyse historicisée de l'action publique, consiste à « (faire) *surgir l'épaisseur historique de l'action publique comme produit d'une construction sociale et politique* »¹. Cette ambition comporte trois grandes implications pour l'analyse.

Le recours à la notion de répertoire a d'abord pour effet de placer l'analyste en position de percevoir les lignes de continuité et les ruptures qui s'opèrent entre le passé historique et le présent de l'action. À la différence d'une approche socio-historique de l'action publique qui peut perdre de vue la dimension contemporaine de ses objets d'étude, les analyses en termes de répertoires sont capables d'opérer des liaisons entre ces deux temps de l'action. Appliqué au sujet qui nous intéresse ici, ce type d'approches offre la possibilité de rendre compte de l'historicité de l'organisation du 1 % logement, c'est-à-dire de déceler la part qui relève de formes et de dynamiques héritées de l'histoire dans les transformations actuelles. La définition d'un cadre théorique bâti autour de la notion de répertoire permet ainsi de manifester l'existence d'un lien entre les interactions qui se produisent sur la scène du 1 % logement (négociations, disputes...) et les logiques d'action que les acteurs et les groupes ont élaborées dans la durée pour défendre les intérêts qu'ils représentent². Cette définition révèle également combien les controverses suscitées ces dernières années par la question du mode de gouvernement du 1 % logement ou celle de l'emploi de la ressource financière s'expriment dans des termes fixés pour l'essentiel au cours des décennies précédentes. Elle permet en outre de mettre en évidence l'effet de guidage que les choix antérieurs ont tendance à exercer sur la décision et, par la même occasion, de rendre compte de la capacité du 1 % logement de résister à l'épreuve du temps³. L'ensemble de ces qualités heuristiques justifie la place que nous consacrons dans notre réflexion à la reconstitution du processus de

¹ *Ibid.*, p. 433.

² Selon cette approche, l'action représente un « *effet cumulé de logiques qui se constituent historiquement* » (*ibid.*, 437).

³ « *Le recours à l'histoire ne vise pas d'abord à déconstruire des objets (juridiques, administratifs ou statistiques), mais vise à rendre compte de leur solidité et de leur pérennité* » (*ibid.*, p. 450).

sédimentation des répertoires d'action mobilisables par les acteurs et les groupes sur la scène du 1 % logement¹. Cette orientation n'est pas neutre pour l'analyse. À travers elle, il s'agit de prendre acte d'une réalité qui veut que les acteurs ne définissent pas leurs comportements en référence à un nombre illimité d'options, mais qu'ils puisent nécessairement leur inspiration dans des catalogues offrant « *des possibilités constitutives, durables et pourtant changeantes* »². Le recours à la notion de répertoire s'impose de ce point de vue comme un moyen de saisir les déterminations structurelles qui pèsent sur l'action³.

L'adoption d'une analyse en termes de répertoire n'a toutefois pas uniquement vocation à mettre à jour les structures de contraintes qui délimitent les marges d'autonomie des différents acteurs en présence. Elle vise également à favoriser l'engagement d'une réflexion capable de rendre compte des différentes dimensions constitutives de l'action proprement dite. Le recours à la notion de répertoire doit ainsi nous permettre d'explorer l'histoire du 1 % logement en appliquant aux situations rencontrées les outils d'analyse développés dans le champ de la sociologie de l'action. Il est supposé nous rendre apte à saisir le processus de transformation du 1 % logement sous l'angle notamment de mécanismes qui résultent de la nature changeante des comportements adoptés par les acteurs et de l'instabilité intrinsèque de leurs interactions : « (Le répertoire) *introduit la possibilité de penser le jeu, la souplesse, la conjoncture, et conçoit l'action dans son déploiement quelquefois incertain, quelquefois innovant (...)* »⁴.

Par sa propension à rendre compte de cette part irréductible d'autonomie qui émane des pratiques, la définition d'une approche historique articulée autour de la notion de répertoire apparaît en mesure de préserver l'analyse des travers qui ressortent de plusieurs travaux issus des courants cognitifs et néo-institutionnalistes. Conjuguée à la perception de la pluralité des intérêts représentés sur la scène du 1 % logement et de la conflictualité qui sous-tend une partie de leurs interactions, une telle approche contribue d'abord à éloigner la perspective d'une analyse souscrivant à une conception rationnelle du changement. À

¹ Cette phase de la recherche est essentielle à la compréhension des processus d'élaboration des stratégies développées par ces derniers : « *L'effectivité du passé historique dans le présent de l'action consiste en l'identification et la reconstruction de ces stratégies en fonction de la représentation que les acteurs se font de leurs intérêts, idéologies, pratiques et ressources disponibles* » (*ibid.*, p. 444).

² *Ibid.*, p. 448. Tout répertoire se caractérise ainsi par le fait qu'il « *autorise et contraint (à la fois) l'action* » (P. Laborier, D. Trom, 2003, *op. cit.*, p. 18).

³ « *Une analyse en termes de répertoires permet de montrer comment le passé historique est déposé dans le présent de l'action, même s'il n'en épuise pas toutes les dimensions. Si les répertoires ont émergé dans un contexte historique donné, ils demeurent le cadre de compréhension des disputes, des plaintes, des mobilisations, des revendications, des dénonciations, qui donnent sens à l'action et fondent les possibilités d'agir* » (P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 450, l'expression étant soulignée par l'auteur).

⁴ *Ibid.*, p. 448.

l'inverse d'une approche qui consisterait à aborder une situation ancrée dans le passé en postulant l'existence d'une forme de rationalité extérieure aux acteurs, elle oriente la recherche vers une grille d'analyse dans laquelle les idées n'influencent pas directement l'action et n'interfèrent avec les processus de prise de décision qu'à travers plusieurs prismes – le prisme des agents et des groupes qui en sont les vecteurs¹, celui également des pratiques mises en œuvre par ces derniers de façon à livrer une interprétation des idées conforme à l'orientation de leurs intérêts². La mobilisation d'une approche en termes de répertoire semble ensuite devoir nous garder de toute adhésion à une conception linéaire de l'histoire. Cette propriété dérive de l'accent qui est mis dans ce type d'approches sur la multiplicité des logiques d'action et sur le rôle joué par les pratiques et les interactions dans la régulation de l'action collective³. Selon cette perspective, un processus politique tel que la transformation du 1 % logement emprunte un cheminement par essence heurté et sinueux⁴.

La troisième implication découle des deux premières. Elle concerne la dimension réflexive du rapport qu'entretient l'action avec les idées. Combiné à la volonté de reconstituer la manière dont les répertoires se constituent et se transforment au fil du temps, le recours à un cadre conceptuel déniait aux idées toute prééminence sur l'action invite à renverser la perspective et à envisager les répertoires comme le produit de pratiques mises en œuvre par les acteurs. La définition d'une approche en termes de répertoire ne conduit pas uniquement à mettre l'accent sur l'existence de catalogues d'idées et de normes ayant pour propriété d'encadrer l'action en proposant une présélection des possibilités d'intervention mobilisables par les acteurs. Elle permet également de rendre compte de la part d'autonomie essentielle qui

¹ Conscient que les « formes idéologiques dominant chaque secteur dans un pays (sont) portées par des collectifs, mais diffusées par des individus » (*ibid.*, p. 428), nous nous efforçons dans les chapitres suivants de dégager autant que faire se peut le rôle joué par les acteurs individuels et collectifs dans l'acculturation des matrices cognitives mobilisables dans l'espace public et la traduction de celles-ci en recettes d'action impliquant une réforme de l'intervention du 1 % logement.

² À titre d'exemple, les changements survenus dans la hiérarchie des paradigmes de l'action publique au cours de la seconde moitié du XX^e siècle sont traités dans l'analyse comme ayant une incidence indirecte sur l'organisation du 1 % logement. Autrement dit, ils sont traités à travers les modifications qu'ils entraînent au niveau des répertoires de politiques publiques et des avis qui sont susceptibles d'être émis sur la scène de la politique du logement concernant le rôle incombant à l'institution, la pertinence de son intervention, l'opportunité de réformer son organisation, ou encore le type de mesures à prendre en ce sens.

³ La place qu'elle accorde à ces différentes manifestations de l'autonomie intrinsèque des acteurs a pour effet de placer l'analyse en situation « (d'interroger) les régimes d' "historicité" dans le cadre même d'une sociologie de l'action » (P. Laborier, D. Trom, 2003, *op. cit.*, p. 10). Le propos des auteurs s'applique en particulier aux travaux issus de la sociologie pragmatique de la critique, approche pour laquelle l'analyse des activités sous-jacentes aux processus sociaux de grande ampleur « (suppose) de doter les agents de la capacité de se situer dans la structure sociale, d'articuler une critique, de confectionner des biens communs, de tisser des collectifs ou encore de reconfigurer le temps historique de l'action » (*ibid.*, p. 10).

⁴ « Une théorie de l'action publique qui veut rendre compte d'une pluralité de logiques de l'action doit alors être solidaire d'une vision de l'histoire comme un processus discontinu d'accumulation et de superposition » (P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 442).

spécifie tout acteur dans la relation qu'il entretient avec les idées : « *Une perspective en termes de répertoires suppose (...) que l'on considère l'action non pas comme une application mais comme une activité de bricolage à l'intérieur de situations toujours singulières. L'action ne consiste donc pas avant tout à "puiser" dans un répertoire, mais à se l'approprier et à l'ajuster à la situation, à la "cadrer" en vue de la définir et de déterminer l'action appropriée* »¹. En transformant les agents en protagonistes à part entière du processus d'élaboration des règles qui ont vocation à encadrer leurs interventions, une telle approche se révèle à même de cerner précisément l'influence que les éléments cognitifs ont tendance à exercer sur la prise de décision relative à l'organisation du 1 % logement. En l'espèce, les idées apparaissent susceptibles de provoquer des changements au niveau de cette organisation uniquement dans la mesure où elles trouvent à se véhiculer dans des pratiques qui leur permettent d'informer la réalité des situations rencontrées par les acteurs.

Le fait de reconnaître aux acteurs une capacité d'intervenir sur le contenu des répertoires d'action permet de renforcer l'inscription de notre analyse historique de la transformation du 1 % logement dans un cadre théorique puisant la majeure partie de ses outils dans la sociologie de l'action. Cette propriété se décline à travers plusieurs autres vertus heuristiques associées aux analyses en termes de répertoire². L'adoption d'une approche attribuant un rôle déterminant aux pratiques dans la diffusion des idées permet d'abord de saisir les effets de contexte qui peuvent interférer avec le statut des ressources cognitives mobilisables par les acteurs et avec l'efficacité des pratiques argumentatives que ceux-ci développent sur la scène du 1% logement. L'influence des configurations se signale notamment dans le cas du processus de légitimation engagé par les membres de l'institution. Eu égard aux réagencements qui se sont opérés entre-temps dans l'ordre des grandeurs légitimes et des paradigmes de l'action publique, la portée des arguments mobilisés par ces derniers pour établir la valeur du paritarisme ou justifier l'existence d'une ressource privée finançant la construction sociale n'est en rien comparable au cours des années 1980 à celle qui était associée à ce type d'arguments pendant les années 1950.

Le recours à la notion de répertoire offre également la possibilité de mettre l'accent sur les modes d'appropriation développés par les acteurs dans la plupart des compartiments de

¹ *Ibid.*, p. 447, l'expression étant soulignée par l'auteur. Dans cette approche, les pratiques des acteurs figurent sur le même plan que les idées dans les éléments qui composent les recettes d'action publique : « *Une enquête en termes de répertoires d'action publique appelle (...) l'examen de l'apparition, dans le passé historique, d'un ensemble de théories, de doctrines, d'arguments, mais également de pratiques qui vont progressivement le composer et dans lequel les acteurs se représentent la légitimité d'une intervention publique ainsi que les modalités de cette intervention et qu'ils modifient par leurs usages* » (*ibid.*, p. 446, le terme étant souligné par l'auteur).

² *Ibid.*, p. 450.

l'action du 1 % logement. Diverses formes d'interventions témoignent chez eux d'une propension à intégrer les idées mobilisables dans l'espace public ou qui inspirent d'autres niveaux d'action tout en modifiant partiellement la teneur de celles-ci. Outre les discours de justification produits de manière à orienter les représentations collectives et la perception des autorités compétentes concernant l'action réalisée sous l'égide du 1 % logement, les activités de mise en œuvre des décisions nationales et les processus d'apprentissage font partie de ses interventions qui attestent d'une capacité plus ou moins importante à réinterpréter les idées dans un sens conforme aux exigences de la situation. La vision de répertoires constamment refaçonnés par les pratiques paraît enfin devoir émanciper l'analyse de toute vision cristallisée de l'histoire et permettre à celle-ci de cerner la part incombant aux interactions dans le processus de diffusion des idées et dans l'élaboration des décisions relatives à l'organisation du 1 % logement. Le répertoire figure ici le fruit de transactions menées par des individus et des groupes. Conçue en termes de cadrage, l'action résulte des multiples formes de relations et d'échanges qui se développent entre les acteurs en présence : « *Elle ne se résume jamais à une simple rhétorique, mais pointe plutôt vers des opérations cognitives et normatives qui sont menées dans l'interaction avec les partenaires d'une conversation, d'une controverse ou d'un conflit* »¹. L'adoption d'une telle perspective a une incidence directe sur la conduite de l'analyse. Elle permet de mettre l'accent sur l'incertitude caractéristique de processus de décision qui s'interprètent comme le résultat nécessairement imprévisible et précaire des interactions menées sur la scène du 1 % logement. Elle permet également de prendre la mesure des rapports de force qui s'exercent entre différents niveaux d'action (politique vs. socioprofessionnel, national vs. local) sur le terrain de la mobilisation et de la traduction des idées. À titre d'exemple, une concurrence évidente s'exerce dans la production d'énoncés ayant vocation à circonscrire les possibilités d'évolution du 1 % logement (hiérarchisation des problèmes pertinents en matière d'intervention sur le logement, formulation d'un impératif de légitimation assigné au 1 % logement, définition des termes de la réforme à engager en conséquence, etc.). L'analyse historique constitue de ce point de vue un moyen de saisir « *les logiques des rapports de force qui structurent l'espace du possible de l'action* »². Elle représente ce faisant un apport dont l'intérêt est évident dans un cadre problématique qui vise à saisir la production du changement dans le 1 % logement à l'aune du rapport que ce processus entretient avec les controverses suscitées par l'intervention de l'institution et les entreprises de légitimation engagées par les acteurs.

¹ *Ibid.*, p. 447.

² *Ibid.*, p. 450.

Conclusion du chapitre II et de la première partie : hypothèses sur les raisons de la transformation du 1 % logement

La transformation de l'organisation du 1 % logement – c'est-à-dire la définition de changements dans son mode de gouvernement et dans les règles d'emploi des fonds issus de la PEEC – n'est pas un phénomène récent. Alors que plusieurs caractéristiques de la réforme de 2009 invitent à voir en celle-ci l'expression d'un changement plutôt soudain et brutal, il convient au contraire d'interpréter cet épisode comme la dernière manifestation en date d'un processus relativement lent et graduel engagé depuis plusieurs décennies. Par transformation du 1 % logement, il ne faut pas entendre ici la somme des changements induits par l'adoption de la loi MOLLE, mais un processus long et ancien dont cette réforme n'est en réalité que le dernier avatar. Résumée en quelques phrases, c'est là la thèse centrale que nous défendons dans notre recherche. Elle induit les grandes lignes directrices de notre travail. La démonstration que nous avons conçue pour rendre compte de ce processus de transformation vise ainsi pour l'essentiel à rendre intelligible les facteurs causaux qui sous-tendent ce processus et la manière dont ces mécanismes agissent sur l'organisation du 1 % logement. Cette démonstration s'organise selon un certain nombre de principes, le premier d'entre eux consistant à insérer notre propos dans une structure chronologique. À l'origine de ce choix se trouve le crédit que nous accordons à l'idée selon laquelle les raisons de la transformation du 1 % logement sont profondément ancrées dans l'histoire de l'institution. Fort de cette idée, nous avons estimé que la reconstitution du cheminement menant de la création du 1 % logement après-guerre à l'instauration de l'UESL à la fin des années 1990 – et par extension à l'adoption de la réforme de 2009¹ – formait une démarche propice à l'identification de ces raisons.

Avant d'entrer dans le vif de cette démonstration qui est l'objet des chapitres suivants, il est opportun à ce stade d'explicitier les hypothèses que nous avons été amené à élaborer pour cerner les mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement. Ces mécanismes sont très hétérogènes au niveau de leur nature et de leur intensité, mais il est possible d'en proposer une vision ordonnée en montrant qu'ils alimentent les deux grandes dynamiques sur lesquelles cette transformation se fonde, à savoir la manifestation d'un phénomène de « *perte*

¹ Ainsi que nous le verrons dans la conclusion de ce rapport, un lien existe entre ces deux réformes élaborées à treize années d'intervalle. Il tient au fait que la réforme de la gouvernance du 1 % logement résulte en partie de l'échec du processus de réforme que les partenaires sociaux de l'UESL avaient amorcé dans le but d'endiguer la dégradation de la légitimité de l'institution.

de légitimité institutionnelle »¹ et l'émergence d'une logique de reprise en main du dispositif par l'État. Dans un cas, les mécanismes générateurs de changement ressortent de dynamiques internes à l'institution et du fonctionnement des groupes réunis dans celle-ci ; dans l'autre, ils tiennent à des évolutions qui se produisent dans l'environnement du 1 % logement². Le cadre problématique que nous avons élaboré dans cette première partie vise précisément à saisir la manière dont ces deux dynamiques s'articulent entre elles et contribuent en permanence depuis la création du 1 % logement à refaçonner son organisation. Il doit favoriser la production d'une analyse en mesure de « *rendre compte de cette détermination réciproque et perpétuellement mouvante, entre le politique et les relations professionnelles, entre la constitution des intérêts organisés, les dispositifs institués de médiation et les objectifs des politiques* »³. Nous nous employons dans cette conclusion à mettre à plat les hypothèses qui peuvent être formulées sur le déroulement de ces deux processus, hypothèses dont la teneur a été largement dévoilée dans les pages qui précèdent⁴. Nous abordons chacune d'elles à partir des éléments qui permettent d'en préciser les grandes lignes sur le fond ainsi que les principales implications pour la mise en œuvre de notre recherche. Nous terminons cette conclusion en expliquant la manière dont la dynamique interne à la démonstration – combinée aux choix qui ont guidé la production de notre matériel empirique – a largement pesé dans l'organisation de notre propos et dans la définition du séquençage historique qui confère sa structure à ce rapport.

Un processus qui sanctionne une perte de légitimité institutionnelle

La légitimité du 1 % logement repose sur la capacité des membres de l'institution de concilier intégration et autonomie, c'est-à-dire de définir des interventions qui soient en mesure d'apporter des réponses innovantes à la question du logement des salariés tout en constituant un complément pertinent à l'action mise en œuvre par les pouvoirs publics dans le cadre de la politique du logement. Elle dépend aussi de l'aptitude que présentent les acteurs à « *composer leurs intérêts propres avec les intérêts supérieurs de l'institution* »⁵. La crise de légitimité qui

¹ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 162.

² La surface couverte par ces hypothèses contribue à éloigner notre travail d'une version stricte de la théorie des « équilibres ponctués » qui sous-tend plusieurs travaux néo-institutionnalistes et pour laquelle le changement institutionnel résulterait avant tout de chocs extérieurs au système (S. Steinmo, 2004, *op. cit.*, p. 296).

³ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 15.

⁴ L'exercice conserve la marque de la dimension historique conférée à notre recherche : il consiste à exposer les lignes de force d'une analyse qui accorde une place importante aux « relations causales entre une certaine manifestation d'un mécanisme ou d'un processus et la suivante » (voir *supra*).

⁵ L. Duclos, 1998, *op. cit.*, p. 78-79.

gagne progressivement l'institution suite à sa création provient de la difficulté rencontrée par les acteurs concernés pour répondre à ces attentes. Cette difficulté se manifeste principalement à travers deux types d'interventions. Elle apparaît d'abord dans les pratiques développées par les CIL dans le cadre de leurs missions de collecte, de gestion et d'investissement de la ressource financière. Elle filtre ensuite des interventions mises en œuvre par les instances nationales du 1 % logement pour tenter de coordonner l'action des CIL. L'analyse s'intéresse alternativement à ces deux catégories d'interventions de façon à saisir en quoi elles recèlent des mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement et à mesurer la portée de ces mécanismes.

Les interventions mises en œuvre par les CIL sont de nature à entamer la légitimité du 1 % logement à partir du moment où elles commencent à s'écarter des valeurs et des intentions affichées par les fondateurs de l'institution. En effet, ces dernières dessinent les contours d'une « doctrine de légitimité » dont la vocation est d'établir un lien entre les principes d'organisation du 1 % logement et les vertus qui sont initialement reconnues à l'institution¹. Le choix de déléguer la gestion de la PEEC aux acteurs économiques et sociaux s'explique précisément par la confiance que les pouvoirs publics placent dans la capacité des CIL à activer ces vertus présumées. Dès lors qu'elles apparaissent en porte-à-faux avec ces dernières, les pratiques des organismes collecteurs ont nécessairement pour effet de fissurer cette confiance initiale et de soulever la question de la pertinence du choix arrêté en 1953. C'est lorsqu'elle s'engage dans cette voie que l'intervention des CIL renferme des mécanismes susceptibles d'entraîner une transformation du 1 % logement. De tels mécanismes peuvent être engendrés par des évolutions survenant dans l'environnement immédiat de l'institution. Ce cas de figure concerne en particulier les pratiques développées par les entreprises qui versent leur participation et « cotisent » auprès d'organismes collecteurs. La manière dont les employeurs se positionnent sur les questions à l'origine de la création du 1 % logement – existe-t-il un problème du logement spécifique aux salariés ? Les entreprises sont-elles fondées à contribuer à la résolution de ce problème ? etc. – comporte inévitablement des répercussions à l'échelle des CIL et des interventions qu'ils mettent en œuvre dans ce domaine.

Les causes de la transformation du 1 % logement peuvent également résulter de l'action engagée par les membres des CIL eux-mêmes. Cette possibilité concerne les interventions conçues par les équipes dirigeantes de ces organismes, mais aussi les pratiques

¹ Nous reprenons ici la conception de la légitimité énoncée par J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 396 (voir *supra*).

qui sont mises en œuvre par les représentants des employeurs et des salariés désignés pour siéger dans les conseils d'administration. Notre recherche accorde une attention particulière dans ce cadre à la manière dont l'acteur syndical se positionne dans l'échange politique¹. Ce choix fait écho à la difficulté que cet acteur paraît éprouver pour atteindre « *un certain équilibre entre les logiques antagonistes de l'adhésion (ou de la revendication) et de l'influence (sur la production des politiques)* »². Il renvoie également au rôle décisif que cette difficulté joue selon nous dans le processus de perte de légitimité institutionnelle. Notre recherche a vocation sur ce point à identifier les multiples formes que revêt cette carence propre à la qualité représentative des syndicats³. Elle a pour objectif également de saisir les raisons à l'origine de ce phénomène. L'analyse vise ainsi à identifier les différents types de contraintes qui, parce qu'elles empêchent ces organisations d'élaborer un projet porteur des aspirations des salariés, de dialoguer sur un pied d'égalité avec le patronat et d'être reconnus *in fine* comme les porte-parole du groupe qu'elles prétendent représenter, ont tendance à faire obstacle à l'émergence d'une capacité de représentation effective des syndicats dans le secteur du logement⁴. Notre travail doit enfin permettre de déceler l'impact de la défaillance partielle des syndicats sur les pratiques mises en œuvre par les CIL aux différents niveaux de leur action (élaboration d'une stratégie en matière de collecte de la PEEC, choix des investissements réalisés avec les fonds des entreprises, sélection des bénéficiaires des aides délivrées au titre de la PEEC, etc.)⁵.

¹ Rappelons que par « acteur syndical », nous désignons un objet plus ou moins large selon les circonstances : acteur socioprofessionnel représentant les employeurs ou les salariés, ou bien – dans la majorité des cas – acteur proposant une représentation des salariés spécifiquement.

² O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 70.

³ L'analyse s'efforce pour ce faire de saisir les pratiques des syndicats dans les lieux où ceux-ci sont censés exercer leur capacité de représentation, à savoir les enceintes des CIL (présence dans les institutions), mais aussi les entreprises et les mouvements sociaux qui ont trait aux questions du logement et de l'urbain (activités revendicatives).

⁴ Signalons d'emblée que le choix de mettre l'accent sur les défauts de la médiation opérée par les syndicats représentant les salariés n'implique en rien une analyse faisant l'impasse sur les limites caractéristiques de l'action mise en œuvre par les organisations patronales dans les instances du 1 % logement.

⁵ Plusieurs tendances à l'œuvre dans les pratiques développées par les acteurs locaux du 1 % logement s'expliquent par la difficulté qu'éprouvent plus globalement les représentants du monde de l'entreprise à activer les vertus présumées du paritarisme. En cela, elles renvoient aux débats fondamentaux qui entourent la question de la participation des représentants des employeurs et des salariés à l'élaboration de la décision publique et celle des formes de gouvernement du système de protection sociale. L'émergence progressive au sein de l'institution d'une conception restrictive et défensive de l'autonomie du 1 % logement (tendance à resserrer le champ des bénéficiaires sur les salariés des entreprises adhérentes, propension des acteurs à axer une grande partie de leurs efforts sur l'enjeu de pérennisation des structures plutôt que sur la question de l'adaptation de l'outil à l'évolution des besoins d'intervention dans le secteur du logement, etc.) témoigne par exemple que les CIL – à l'instar de plusieurs autres organismes paritaires – constituent par essence le lieu d'une « *confrontation* (de la protection sociale obligatoire) avec l'héritage institutionnel de la prévoyance libre » (A. Catrice-Lorey, 1997, *op. cit.*, p. 82).

Les raisons du déficit de légitimité qui touche le 1 % logement peuvent également être repérées dans les échanges qui se produisent au sein de l'institution entre les responsables locaux et les responsables nationaux du 1 % logement. Elles sont liées dans ce cas à l'action que mettent en œuvre ces derniers pour établir une correspondance explicite entre les pratiques des CIL et les finalités de l'institution. Cette intervention prend notamment la forme de pratiques discursives élaborées de façon à sensibiliser les CIL à la nécessité de mettre en œuvre une capacité relevant de leur responsabilité collective et qui consiste à inscrire plus nettement leurs interventions dans une logique conforme à l'intérêt général. Le discours des représentants nationaux de l'institution renvoie de ce point de vue à une logique de justification qui procède notamment en s'efforçant de légitimer le principe d'une prise en compte accrue des orientations de la politique du logement dans l'emploi des fonds. L'ambition de ces responsables ne se cantonne cependant pas au fait de contribuer à la production du consentement nécessaire à l'intégration effective du 1 % logement. Outre la mise en place d'une forme de coordination des interventions des CIL et la production d'une réponse adaptée à l'impératif de justification, l'intervention des instances nationales vise également à accentuer la cohésion interne de l'institution et à contribuer ainsi au renforcement de son autonomie.

Notre recherche accorde une place importante à l'analyse de la justification que les acteurs nationaux du 1 % logement élaborent à l'intention des CIL (ou « justification interne »). Elle s'efforce d'identifier les ressources mobilisées dans ce cadre, mais aussi les contraintes rencontrées par les acteurs, ainsi que les résultats obtenus. Elle vise ainsi à mettre en évidence les dynamiques qui témoignent des limites de cette intervention (distorsion dans la mise en œuvre des orientations définies à l'échelle nationale, apparition de désaccords en interne sur la définition des finalités de l'institution...). Ces limites s'observent dans les pratiques concrètes des CIL, mais aussi dans les échanges de ressources discursives qui ont lieu dans des arènes réunissant acteurs locaux et nationaux du 1 % logement¹. Liées aux divergences d'intérêts qui se manifestent au sein de l'institution, elles dénotent une relative impuissance des acteurs à soutenir l'exercice de justification. Ajoutées aux critiques suscitées par les pratiques mises en œuvre sur le terrain par certains CIL, ces difficultés indiquent que les tensions qui se manifestent ponctuellement entre les attentes des pouvoirs publics et les

¹ L'étude des échanges qui se déroulent dans ce cadre a notamment pour effet de faire ressortir la valeur heuristique attachée à la prise en compte de la dimension historique de l'organisation du 1 % logement. Entre autres enseignements, ce choix permet de mettre en évidence les lignes de continuité et les phénomènes de reproduction qui se manifestent sur le temps long dans les échanges discursifs (teneur des controverses les plus fréquentes, types d'arguments mobilisés, etc.) et qui renseignent sur la difficulté de l'exercice consistant pour les responsables nationaux de l'institution à faire évoluer les pratiques et les représentations des acteurs locaux.

dispositions réelles des membres de l'institution s'exercent à l'échelle du 1 % logement dans son ensemble. Or, l'incapacité de l'acteur socioprofessionnel à éviter que les difficultés d'organisation internes à l'institution ne déteignent sur les modalités de son intervention n'est pas sans poser problème. Ce manque de cohésion empêche les membres du 1 % logement de faire la démonstration de leur capacité à dépasser le cadre des intérêts collectifs qu'ils représentent – sinon leurs intérêts particuliers – et de collaborer à la production d'un bien commun. En pesant sur la capacité de la « justification externe » à établir la valeur de l'œuvre engagée, il conduit à entamer un peu plus encore la légitimité du 1 % logement et, ce faisant, à saper les bases de l'échange politique contracté après-guerre avec le politique.

Un processus qui découle des transformations de l'action publique

La transformation du 1 % logement ne provient pas uniquement de facteurs spécifiques à l'institution ou au fonctionnement des groupes réunis en son sein. Elle renvoie également aux changements qui ont lieu dans les années 1970-1980 au niveau de l'environnement du 1 % logement et en particulier de l'État. Plusieurs modifications s'opèrent à partir de cette période dans la conception que les pouvoirs publics se font de cette institution et dans le comportement qu'ils adoptent à son endroit. Une partie des mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement se situe dans ces évolutions qui ont pour effet de modifier les dispositions du politique et contribuent de fait à transformer les termes de l'échange politique – c'est-à-dire le cadre général des relations avec les représentants de la sphère professionnelle. La façon dont ces mécanismes influent sur la décision relative au 1 % logement participe pleinement du fait qu'en règle générale, les changements instaurés dans les modalités d'emploi des fonds ou dans l'architecture de l'institution sont adoptés sous la contrainte. Plusieurs voies sont empruntées par notre recherche pour saisir la teneur de ces mécanismes, identifier la manière dont ils influent sur la définition de l'organisation du 1 % logement et apprécier l'importance des changements qu'ils occasionnent à ce niveau.

L'analyse vise d'abord à mettre en évidence l'origine des changements qui se produisent dans l'attitude adoptée par l'État à l'égard du 1 % logement. Ces changements proviennent notamment de l'inflexion amorcée au cours des années 1970 dans la conduite de la politique du logement. Dans un contexte marqué par la transformation des aspirations de la population et l'émergence de mouvements de contestation des politiques publiques conçues après-guerre dans les champs du logement et de l'urbain, des modifications sensibles s'opèrent dans la définition des finalités et des instruments de l'action publique qui prévalent

dans ce secteur. En tant que dispositif d'intervention complémentaire de la politique du logement, le 1 % logement est logiquement concerné par ces modifications qui conduisent à réactualiser la formulation des besoins d'accompagnement de l'action de l'État. Le fait qu'une partie des critiques adressées à l'institution soit sensiblement identique à celles dont la politique du logement est la cible témoigne alors de l'influence qu'exerce l'orientation donnée à cette politique sur le processus de transformation du 1 % logement.

Le changement qui se manifeste dans le positionnement de l'État ne renvoie cependant pas uniquement à l'activation de mécanismes d'ajustements sectoriels. Il résulte également d'autres évolutions qui participent de la même manière au tournant qu'entame l'action publique dans son ensemble pendant cette période. Les mécanismes causaux qui résident dans ces évolutions sont généralement peu mis en exergue dans les justifications élaborées par les partisans d'une réforme de l'organisation du 1 % logement. Ils n'en pèsent pas moins sur le processus de transformation de l'organisation et, pour cette raison, leur repérage constitue un enjeu important de notre recherche. La finalité de l'analyse sur ce point consiste à identifier les raisons du changement d'attitude qui se produit au niveau du politique dans les différents domaines de l'action publique dont l'évolution participe de ce changement. Dans cette perspective, l'analyse aborde la transformation du 1 % logement à l'aune de dynamiques telles que l'apparition d'une logique de « rivalité entre instruments »¹ (multiplication des critiques invalidant les politiques interventionnistes de l'État social, affirmation de la nécessaire « modernisation » des instruments d'action publique...) et la montée en puissance des instruments budgétaires dans la conduite des politiques publiques – soit des évolutions qui témoignent dans les années 1970-1980 de l'émergence de nouveaux paradigmes et de la lutte qui commence à s'exercer dans l'espace politique entre des groupes porteurs de conceptions concurrentes de l'action publique. L'analyse est également amenée à traiter du processus de délégitimation qui atteint le paritarisme au même moment dans le champ des relations professionnelles et de la protection sociale. Étroitement lié aux critiques formulées contre l'État social², ce processus dérive des recompositions qui s'opèrent dans l'espace de représentation du fait de l'émergence sur la scène politique d'une volonté de promouvoir de nouvelles médiations entre l'État et l'individu. Il participe de la remise en cause du rôle qui avait été confié après-guerre aux acteurs économiques et sociaux dans la production de l'action publique, remise en cause qui s'exerce alors au profit de formes de gouvernement

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2004, *op. cit.*, p. 358-359.

² La critique du paritarisme s'accompagne souvent d'une dénonciation du poids représenté par la cotisation sociale dans l'économie et elle provient pour partie des mêmes groupes situés dans et hors l'appareil d'État.

présumées mieux placées pour élaborer des décisions pertinentes face à la complexité croissante de la société¹.

L'analyse a vocation ensuite à cerner les changements qu'induisent ces évolutions dans le contenu même de la demande d'intégration qui sous-tend la position de l'État à l'égard du 1 % logement. Elle vise à mettre en évidence la manière dont ces changements opèrent concrètement, sur le fond (teneur des interventions désignées par les pouvoirs publics comme étant de nature à réorienter l'action du 1 % logement dans le sens de l'intérêt général, types de motifs invoqués, etc.) comme sur la forme (voies empruntées par la critique pour peser sur les processus de prise de décision, degré d'association des représentants du 1 % logement à la formulation de l'impératif de changement, etc.). Elle a également pour ambition de mettre en exergue les lignes de continuité qui se dessinent historiquement dans l'intervention du politique. Plusieurs tendances de longue durée se manifestent dans l'évolution de la demande d'accompagnement des politiques publiques par le 1 % logement. Parmi celles-ci, notre recherche accorde une place particulière à l'apparition dans certaines composantes de la sphère politique d'une tentation de reprise en main du dispositif. Quelques décennies après la création de l'institution, il n'est pas rare que la formulation d'une exigence de changement dans l'utilisation des fonds issus de la PEEC s'accompagne chez les acteurs et les groupes concernés d'une aspiration à redéfinir les finalités et les modalités d'organisation du 1 % logement. Dans un contexte marqué par les limites de la justification élaborée par les responsables de l'institution et la remise en cause plus globale de la place dédiée au paritarisme dans divers champs de l'action publique, cette aspiration alimente une conception de l'intégration du 1 % logement qui tend à justifier l'enrôlement à marche forcée de la ressource versée par les entreprises dans le financement des politiques publiques.

L'analyse a pour objectif enfin de mettre en évidence les résultats qui découlent du changement d'attitude de l'État dans l'élaboration des normes relatives au 1 % logement (fixation des règles de collecte et de gestion de la ressource financière, définition des conditions d'emploi des fonds, etc.). Cette partie de la recherche vise à examiner les principales décisions prises au cours de l'histoire de l'institution et, pour chacune d'elles, à saisir dans quelle mesure l'intervention des pouvoirs publics participe d'une logique de transformation – ou au contraire de stabilisation – de l'organisation du 1 % logement. Pour ce faire, nous mobilisons des schémas d'interprétation qui doivent nous permettre de cerner les

¹ Cette remise en cause s'explique également par la teneur de la culture politique française dans la mesure où elle s'interprète comme l'expression d'un mouvement plus général de contestation de la place des corps intermédiaires dans la société.

tendances sous-jacentes à l'évolution de la réglementation et de la législation relatives à la PEEC. À travers l'appréciation des changements induits par chaque réforme ou mesure significative, il s'agit d'identifier des facteurs de continuité à l'intérieur d'évolutions qui s'avèrent généralement opaques à l'observation immédiate (absence de linéarité, alternance de phases d'inertie relativement longues et d'inflexions plus ou moins brusques, changement procédant par petites touches incrémentales, etc.).

Une tendance en particulier retient notre attention tout au long de cette recherche. Elle réside dans la manière dont les processus de prise de décision publique témoignent du crédit accumulé au fil du temps par l'hypothèse d'une reprise en main du dispositif par l'État. De manière plus ou moins nette selon les périodes, les décisions prises dans le but affiché de réorienter l'intervention du 1 % logement dans le sens des priorités de la politique du logement mettent en application dans une certaine mesure cette tentation conçue par certains segments de l'appareil d'État. Cette tendance se manifeste en l'occurrence autant sur la forme (accroissement de la part des décisions prises de manière unilatérale par les pouvoirs publics) que sur le fond (multiplication des mesures destinées à financer la politique du logement par des sommes prélevées sur la ressource du 1 % logement sans occasionner de contrepartie pour le logement des salariés). Poussée au bout de sa logique, elle véhicule une conception dans laquelle les fonds issus de la PEEC s'apparentent à une variable d'ajustement budgétaire dont l'emploi a vocation à compenser les effets du désengagement financier de l'État par rapport au secteur du logement.

Le fait de mettre l'accent sur les décisions qui résultent des nouvelles dispositions du politique à l'égard du 1 % logement représente un intérêt certain pour notre recherche. Cet angle d'analyse permet ainsi de comprendre en quoi l'intervention sur le 1 % logement constitue pour les pouvoirs publics un moyen de satisfaire des enjeux relevant de la conduite de l'action publique, dans le secteur du logement comme en dehors de celui-ci¹. Dans cette perspective, la définition de changements dans l'organisation du 1 % logement ne s'interprète pas uniquement comme un effet induit des transformations qui se produisent au niveau de la conception de l'action publique. Elle représente aussi un des leviers que le politique s'octroie

¹ L'analyse du processus de transformation du 1 % logement se conçoit de ce point de vue comme étant de nature à éclairer certaines des transformations qui touchent l'État contemporain depuis les années 1970-1980. Les interprétations développées en ce sens appliquent la recommandation de Christine Musselin selon laquelle l'entrée par une organisation ou une politique sectorielle peut permettre de « mener (...) une réflexion plus générale sur le rôle de l'État » (C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 54).

le droit d'actionner pour pouvoir peser sur les modalités de celle-ci¹. L'analyse des résultats produits par le changement d'attitude de l'État présente en outre l'intérêt de souligner par contraste les contraintes qui s'opposent à l'interventionnisme étatique. Le fait que l'institution perdure en dépit des critiques qui accablent ses membres depuis trois décennies témoigne de la résistance à laquelle s'est heurtée historiquement la stratégie de reprise en main du dispositif par l'État². L'attention particulière que nous accordons dans notre recherche à l'analyse des décisions prises par les pouvoirs publics permet enfin de cerner les grandes tendances à l'œuvre dans les changements apportés à l'organisation du 1 % logement au cours des deux dernières décennies. La concentration progressive des principaux leviers d'action à l'échelle nationale et la propension de l'intervention de l'État à alimenter le processus de perte de légitimité institutionnelle résident au cœur de ces tendances qui connaissent une certaine consécration avec la réforme de 2009 et les dynamiques que cette réforme engendre depuis lors sur la scène du 1 % logement.

Une analyse organisée selon un découpage en séquences historiques

La démonstration que nous avons élaborée pour rendre compte du processus de transformation du 1 % logement et de ses déterminants s'insère dans une trame chronologique. Notre recherche couvre une période qui débute avec la création du 1 % logement et aboutit à l'adoption de la réforme de 1996 qui crée l'UESL et instaure un régime de contractualisation de l'emploi des fonds issus de la PEEC. Elle se découpe en un certain nombre de séquences – quatre au total – qui constituent autant d'étapes dans la production des conditions de la transformation du 1 % logement et dans le déroulement de ce processus. Les séquences identifiées dans la recherche correspondent à la genèse du 1 % logement (1943-1953), au processus d'institutionnalisation du dispositif (1953-1968), à l'apparition d'un phénomène de perte de légitimité institutionnelle (1968-1983) et à l'amorce

¹ On se situe ici dans la perspective tracée par l'approche par les instruments pour laquelle le changement de politiques publiques provient d'une intervention qui s'effectue aussi bien sur les instruments que par les instruments.

² L'identification des mécanismes à l'origine de cette résistance appelle ce faisant une analyse qui soit en mesure de saisir la contrainte représentée en tant que telle par la nature socioprofessionnelle de l'institution. Elle impose le recours à un « *cadre problématique (...) capable à la fois de décrire comment le politique ordonne les comportements des acteurs sociaux, et, réciproquement, la manière dont les régulations produites par les relations sociales conditionnent, limitent ou transforment le sens de la régulation politique* » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 22).

d'un processus de reprise en main du dispositif par l'État (1984-1996)¹. Ce découpage s'explique dans une large mesure par notre volonté de rendre compte des grandes étapes du processus de transformation du 1 % logement². Mais il renvoie aussi à la manière dont nous avons conduit notre recherche. Pour en expliciter la logique interne, il nous faut revenir brièvement sur les grandes phases qui ont jalonné notre travail d'enquête ainsi que sur la nature – et les limites éventuelles – du matériel empirique mobilisé à chaque stade de notre recherche³. Ces précisions visent à rendre intelligibles les facteurs qui ont contribué à façonner deux caractéristiques essentielles de notre recherche, à savoir la diversité des variables mobilisées dans notre raisonnement⁴ et la variété des niveaux d'analyse auxquels nous nous situons pour tenter de saisir les facteurs causaux de la transformation du 1 % logement⁵.

La première phase de notre recherche a consisté en une immersion dans notre terrain d'enquête. L'essentiel du matériel recueilli à cette occasion résulte de la campagne d'entretiens semi-directifs que nous avons réalisés à divers niveaux du 1 % logement et de son environnement (voir encadré page suivante). Cet investissement empirique a engendré une série d'apports indispensables pour l'analyse. Puisant son inspiration dans les questionnements et les outils d'analyse développés dans le champ de la sociologie de l'action organisée, l'enquête s'est déroulée selon une démarche inductive qui visait à « *découvrir les*

¹ Une cinquième séquence débutant avec la mise en place de l'UESL et conclue avec la réforme de la gouvernance du 1 % logement (1996-2009) se dégage à la lumière des évolutions récentes. Elle est abordée de manière plus succincte dans la conclusion de ce rapport.

² Les bornes des séquences font à chaque fois référence à des inflexions qui s'opèrent dans l'organisation du 1 % logement (1953, 1968, 1996, 2009) ou dans l'orientation des politiques publiques (1983).

³ Contrairement à ce que laisse entendre la présentation qui suit, ces phases de notre recherche se sont davantage déroulées dans les faits sur le mode du chevauchement que sur celui d'un enchaînement de séquences clairement délimitées dans le temps.

⁴ Nous avons déjà souligné l'intérêt représenté par une analyse capable d'intégrer indifféremment le poids qu'exercent les intérêts, les institutions et les idées sur l'action (voir *supra*). La définition d'un cadre théorique relativement souple sur ce plan correspond à un choix de recherche opéré en relation étroite avec le cheminement suivi par notre enquête.

⁵ Par « niveau d'analyse », on peut entendre deux choses distinctes à la suite de Christine Musselin (2005, *op. cit.*, p. 58). En termes empiriques d'abord, cette notion désigne la position occupée par les acteurs sur la scène du 1 % logement. D'un côté, l'analyse appréhende l'intervention des « élites » qui produisent les réformes, mais aussi les discours et les schémas de pensée dominants à l'échelle de l'institution (ministres, hauts fonctionnaires, responsables confédéraux des organisations professionnelles). De l'autre, elle aborde les pratiques concrètes et les interactions des acteurs chargés localement d'appliquer ces réformes et de mettre en œuvre les finalités de l'institution (dirigeants de CIL, mandataires représentant les employeurs et les salariés, entreprises adhérentes des CIL). En termes de construction du cadre problématique, ensuite, la notion de « niveau d'analyse » renvoie au « *degré de généralisation visé par les résultats de l'enquête* ». Si notre recherche porte avant tout sur le niveau meso (production des règles relatives à la gestion et à l'emploi des fonds à l'échelle du 1 % logement), elle appréhende également le niveau micro (pratiques locales en matière de collecte et de gestion des fonds, interactions entre les CIL et leurs partenaires dans les territoires, etc.) ainsi que le niveau macro (sens de la transformation du 1 % logement dans le cadre général de l'évolution de la politique du logement et du paritarisme). D'une manière générale, la manière dont nous avons organisé notre travail de recherche renvoie à plusieurs recommandations formulées par cet auteur sur le plan méthodologique.

ressorts et les modes de fonctionnements concrets »¹ de notre objet de recherche. Elle a contribué à mettre en évidence un certain nombre de faits, de constantes et de traits structurants dans les pratiques développées à l'intérieur du 1 % logement et dans l'environnement immédiat de celui-ci. Ce travail nous a permis d'identifier les acteurs en présence, de repérer les éléments qui fondent leur appartenance à un collectif et génèrent des formes d'interdépendances (intérêts, valeurs partagées, normes, etc.) et de percevoir les pratiques et les interactions qui s'opèrent de manière récurrente sur le terrain (comportements, flux d'informations, alliances...). Il nous a aidé à nous forger notre propre vision du système formé par le 1 % logement, des contours qui le distinguent de son environnement et des logiques d'action regroupées en son sein².

Encadré – La campagne d'entretiens réalisée auprès des acteurs du 1 % logement³

La plupart des entretiens ont été réalisés sur une durée de deux ans et demi entre 2002 et 2004. Pendant cette période, une soixante d'entretiens a été menée auprès d'acteurs locaux, principalement des directeurs de CIL et des mandataires représentant les employeurs ou les salariés dans les conseils d'administration, mais aussi des cadres et dirigeants d'entreprises adhérentes, des cadres d'organismes d'HLM et des responsables de collectivités locales¹. Menée dans la région Ile-de-France ainsi que dans une quinzaine de villes de province, cette campagne d'entretiens visait à éclairer les pratiques concrètes des CIL en matière de collecte, de gestion et d'emploi des fonds, les relations que ces activités entraînent avec leurs partenaires et le cadre général de leurs échanges avec les acteurs nationaux (UESL, confédérations syndicales et patronales). Une trentaine d'entretiens a été réalisée en parallèle auprès d'acteurs nationaux : responsables confédéraux des organisations syndicales et patronales membres de l'UESL, hauts fonctionnaires membres du ministère du Logement et du ministère des Finances, cadres et dirigeants de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de l'UESL, responsables de l'Union sociale pour l'habitat (USH). Il s'agissait principalement dans cette partie de notre enquête de recueillir des éléments susceptibles d'informer les tenants et les aboutissants des conventions conclues à partir de 1996 entre l'État et les partenaires sociaux à la tête de l'UESL. Une dizaine d'entretiens supplémentaires a été réalisée de manière ponctuelle au cours des années suivantes, pour la plupart auprès de responsables nationaux des organisations syndicales et du ministère du Logement.

¹ *Ibid.*, p. 60. Christine Musselin recommande ainsi d'« *aborder les éléments empiriques en étant à leur écoute (...) en étant sensible à leur spécificité, à leur logique et à leur cohérence propres, plutôt qu'en voulant y trouver tel ou tel mécanisme.* (Pour telle étude) *nous avons comme point de départ une question très générale : comment fonctionne ce type d'organisations ?* » (*ibid.*, p. 61).

² Notre enquête s'inspire en cela de la démarche de recherche empirique et itérative suggérée par Erhard Friedberg, selon lequel la caractérisation des acteurs et la démonstration de l'existence d'un système structuré par leur interdépendance s'alimentent et se confortent mutuellement (1997, *op. cit.*, p. 227-228).

³ Cf. la liste des entretiens figure dans les annexes.

Cette première phase d'enquête a également eu pour effet de nous placer en position de formuler une question de recherche. Tel qu'il se présente dans sa forme présente, notre cadre problématique constitue l'aboutissement du rapport dialectique qui s'est noué dès le début de notre enquête entre le travail de terrain proprement dit et la réflexion que nous avons engagée parallèlement afin d'organiser notre matériel empirique et de dégager des lignes de force capables d'informer la situation du 1 % logement. C'est également en ce sens que l'on peut dire de notre recherche qu'elle s'inscrit d'un point de vue méthodologique dans une logique inductive. Selon ce type de démarche, en effet, « *on attend du terrain qu'il révèle et infère les problématiques à poursuivre et les analyses théoriques à mobiliser* »². De fait, les entretiens que nous avons réalisés pendant cette période n'ont cessé d'alimenter nos questionnements et d'entraîner par ricochet des lectures théoriques destinées à renforcer notre capacité à interpréter les faits observés sur le terrain. Ces lectures nous ont conduit elles-mêmes à affiner nos interrogations et ont contribué à faire surgir de nouvelles pistes d'investigation appelant la réalisation d'entretiens auprès d'acteurs différents et la mobilisation de sources d'information complémentaires.

L'étape suivante de notre recherche a consisté en la formalisation de notre question de recherche. Le propre de cette étape était avant tout de « *choisir parmi différentes pistes d'approfondissement possibles* »³. Dans les pistes qui pouvaient être envisagées au regard des premiers éléments livrés par notre enquête, nous avons opté pour l'analyse du processus de transformation du 1 % logement, c'est-à-dire pour une question qui pose en négatif celles du processus d'institutionnalisation de ce dispositif et de la solidité de ce processus⁴. Pour traiter cette question, nous avons progressivement identifié plusieurs axes problématiques – l'intervention des syndicats associés à la gestion du 1 % logement, les controverses discursives portant sur la question de la légitimité de l'institution, la dimension historique du processus de transformation – qui représentent autant d'angles d'analyse à privilégier pour saisir les mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement dans les différentes configurations où ils opèrent. Le choix de ces axes s'explique à notre sens notamment par notre volonté d'inscrire notre recherche dans une démarche sociologique compréhensive, soit

¹ Une part importante des entretiens réalisés avec des acteurs locaux du 1 % logement l'ont été auprès de membres de CIL adhérents du réseau CIL Leaders qui nous a soutenu dans la réalisation de notre enquête. Une autre partie des entretiens a été menée dans le cadre d'un contrat de recherche réalisé sous la direction scientifique de Catherine Bourgeois et portant sur le fonctionnement du système des réservations locatives (cf. C. Bourgeois, J.-M. Meunier, I. Sainsaulieu, 2004, *Stratégies des acteurs du 1 % logement autour de la réservation locative*, Paris, ANPEEC).

² C. Musselin, 2005, *op. cit.*, p. 61.

³ *Ibid.*, p. 62.

⁴ *Ibid.*, p. 63.

une démarche capable de « travailler à la production de ‘lieux communs’ entre le savant, qui sait et qui conseille, et le profane »¹. Avec le recul, il nous semble que choisir de mettre l’accent sur la perte de légitimité du 1 % logement et sur le processus de reprise en main par l’État faisait alors écho aux préoccupations exprimées par nos interlocuteurs lors des entretiens et aux questions qui pesaient d’une manière générale sur l’avenir de l’institution².

La définition de notre question de recherche nous a poussé à rechercher des sources d’information propices à la réalisation de notre projet. Plusieurs types de matériaux ont été mobilisés dans ce cadre. Nous avons réalisé une nouvelle série d’entretiens ciblés sur des acteurs dont le point commun était de s’être trouvés en situation de responsabilité au cours des années 1990 (au niveau des membres de l’institution, des partenaires sociaux ou de l’État) et d’avoir participé plus ou moins directement au processus conclu par la réforme de 1996 et la création de l’UESL (mais aussi à l’élaboration des réformes constitutives de la modernisation du 1 % logement au cours des années suivantes)³. Nous nous sommes également familiarisé avec un ensemble d’études et de travaux académiques dans lesquels nous identifions la possibilité d’explorer le passé historique sur des dimensions ayant à voir avec le processus de transformation du 1 % logement. Pour la majorité d’entre eux, les travaux dont nous avons pris connaissance dans le cadre de ce travail bibliographique sont issus de la recherche urbaine⁴. Plusieurs abordent frontalement la question du 1 % logement, selon une approche globale⁵ ou sous l’angle d’une étude de cas locale¹. D’autres ne traitent de cet objet qu’à la

¹ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 118.

² Le fait de travailler spécifiquement sur les causes de la délégitimation du 1 % logement peut également s’interpréter *a posteriori* comme un choix conçu de façon à nous placer en situation d’apporter des éléments de réponse aux différents acteurs qui s’interrogeaient sur les moyens à mettre en œuvre pour restaurer la légitimité de l’institution.

³ Cette démarche s’est avérée fructueuse dans la limite inhérente aux problèmes d’historicité posés par le recours à la méthode de l’entretien dans l’analyse de l’action publique (P. Bongrand, P. Laborier, 2005, « L’entretien dans l’analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique », *Revue française de science politique*, 55, 1, février, p. 98).

⁴ Ces travaux sont abordés dans les chapitres suivants. Le 1 % logement a également fait l’objet de travaux extérieurs au champ de la sociologie urbaine, à l’image des études juridiques traitant de l’évolution de la réglementation de la PEEC (voir par exemple M. Girardin, 1970, *La participation obligatoire des employeurs à l’effort de construction*, Paris, R. Franck). De ce point de vue, l’absence de travaux engagés dans le champ des relations professionnelles constitue une caractéristique qui mérite d’être soulignée. L’omission des CIL dans une étude portant sur la représentation paritaire territoriale est symptomatique à cet égard du relatif anonymat dans lequel le 1 % logement est tenu par ce courant de recherche : les auteurs y décomptent une cinquantaine d’organismes paritaires au total – dont les OPAC d’HLM au sein desquels les prérogatives des partenaires sociaux apparaissent pourtant très limitées en comparaison du rôle qui leur échoit dans les CIL (cf. H. Blassel, J.-P. Jacquier, 1997, « La représentation sociale territoriale, premier essai de mesure et d’évaluations », *La Revue de l’IRES*, 25, automne, p. 89-115). Exception à la règle : le cas du 1 % logement est (tout juste) mentionné dans L. Duclos, O. Mériaux (coord.), 1994, « Entre procédé politique, philosophie sociale et efficacité : un paritarisme moderne ? », *Travail*, 32/33, p. 28-174.

⁵ Parmi ceux-ci, on citera alternativement selon les époques R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *1 % logement et politiques de l’habitat*, Grenoble, GETUR/Ministère de l’urbanisme et du logement, C. Trébouet, 2001, *Habitat social et capitalisme. Les comités interprofessionnels du logement dans les Rapports*

marge ou de manière incidente². Au-delà de ces caractéristiques, toutes ces recherches forment un corpus dont la découverte nous a permis de saisir à différents moments de l'histoire du 1 % logement des aspects essentiels des logiques développées localement par les acteurs et les groupes liés à l'institution. Elles renseignent ainsi sur les pratiques mises en œuvre par les CIL dans les multiples composantes de leur action, sur l'attitude adoptée par les employeurs à l'égard de la PEEC et de la question du logement des salariés, sur les interventions développées par les syndicats et les mandataires représentant les employeurs ou les salariés dans les CIL, etc.³

Un autre type de source documentaire a été exploité dans le cadre de notre recherche. Il s'agit de la littérature institutionnelle éditée par l'Union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) à partir de sa création en 1968⁴. Le dépouillement des numéros de la revue mensuelle éditée par la fédération des CIL et la lecture des comptes-rendus des Congrès organisés périodiquement par celle-ci se sont progressivement imposés à nos yeux comme des moyens propices au développement d'une analyse capable de percevoir les mécanismes de la transformation du 1 % logement⁵. L'analyse de ces sources permet en effet de mettre en évidence les logiques d'acteurs élaborées au niveau national et de cerner les relations qui se développent entre échelons locaux et centraux du 1 % logement pendant près de trois décennies. Elle offre un point de vue privilégié sur les allers-retours qui s'opèrent en permanence pendant cette période entre les débats et les controverses engagés dans des « forums » réunissant les différents acteurs de la scène du 1 % logement et les décisions prises

État/Patronat, Paris, L'Harmattan et Ecole Nationale d'Administration (ENA), 2005, *Séminaire relatif au "Logement". Le 1 % logement et les partenaires sociaux. Groupe n° 5*, Strasbourg, juillet.

¹ Voir en particulier la recherche que Didier Cornuel et Bruno Duriez ont menée sur le premier CIL paritaire créé à Roubaix en 1943 : D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *Le mirage urbain. Histoire du logement à Roubaix*, Paris, éditions anthropos et B. Duriez, 1997, « Les comités interprofessionnels du logement. La gestion paritaire comme modèle d'organisation sociale », G. Mouradian (éd.), *L'enfance des comités d'entreprise*, Roubaix, Centre des Archives du Monde du Travail, p. 173-197. Voir également les études historiques consacrées aux CIL de Lille et de Bordeaux : [B. Serieyx], 2003, *Pluriel et singulier. 1943-2003, du Comité interprofessionnel du logement au Groupe CMH*, Groupe CMH et A. Fernandez, M. Goze, 2001, *L'Entreprise et l'Habitat. 50 ans d'histoire du Comité Interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000)*, Bordeaux, CILG/éditions confluences.

² Voir notamment M. Castells, F. Godard, 1974, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris/La Haye, Mouton.

³ L'état de la recherche existante sur ces questions n'a pas été sans effet sur l'élaboration de nos propres choix de recherche. Il a en partie pesé sur la sélection des « acteurs pertinents » de l'analyse, c'est-à-dire sur la ligne de partage que nous avons été amené à tracer entre les acteurs ayant vocation à être traités comme des « construits sociaux » dont il s'agit de démonter la mécanique interne et les acteurs appelés au contraire à demeurer des « boîtes noires » plus ou moins hermétiquement fermées à l'analyse (E. Friedberg, 1997, *op. cit.*, p. 211 et 254).

⁴ Mise en place dans le but de renforcer la dimension sociale de l'action du 1 % logement et de permettre une meilleure coordination des interventions mises en œuvre par les CIL, l'UNIL peut être considérée comme l'ancêtre de l'UESL qui se substitue à elle lors de sa création en 1996.

⁵ Le matériel issu de cette phase de notre enquête constitue la matière des chapitres VI et VII. Une partie des sources mobilisées dans ce cadre est issue du fond d'archives de l'ANPEEC.

dans les « arènes » chargées de la production des normes relatives à la collecte, la gestion et l'utilisation des fonds issus de la PEEC¹.

Le fait de fonder notre propos sur l'analyse des discours et des controverses développées dans les forums expose notre recherche à un certain nombre de limites et de biais potentiels. Un tel choix soulève notamment la question de la capacité de l'analyste à objectiver les discours que les acteurs ont parfois tendance à élaborer selon une logique de justification (propension à produire une vision déformée des faits, tentation d'imputer des formes de cohérence reconstruites *a posteriori* aux pratiques ou aux décisions passées, etc.). Il présente en outre le risque de conduire l'analyse à se concentrer sur les prises de position officielles et à souscrire à une vision tronquée de la diversité de points de vue à l'œuvre dans toute organisation. Force est de reconnaître dans notre cas que ce choix s'est dans un premier temps imposé par défaut, conséquence à la fois du déficit de travaux de recherche en mesure d'informer les pratiques développées par les acteurs à partir des années 1980 et du caractère aisément mobilisable – et non exploité jusqu'alors – du matériel représenté par cette source. Il nous est cependant apparu pleinement justifié dans un second temps au regard du potentiel heuristique dont il s'est rapidement révélé porteur en matière de compréhension des dynamiques et des échanges déployés sur la scène du 1 % logement.

L'analyse des multiples publications et supports édités par l'UNIL présente ainsi l'intérêt de mettre en évidence un certain nombre de tendances dans les logiques d'action, les pratiques et les interactions qui se développent autour de l'intervention du 1 % logement. Elle permet par exemple de prendre connaissance des positions affichées simultanément par les responsables nationaux de l'institution à l'intention des pouvoirs publics et des CIL, c'est-à-dire de percevoir la teneur des compromis que ces derniers s'efforcent en permanence de définir pour concilier les enjeux antagonistes de l'autonomie et de l'intégration et préserver la possibilité de l'échange politique². Cumulés aux résultats issus de la première phase de notre

¹ Nous reprenons ici la distinction établie par B. Jobert, 1998, *op. cit.*, p. 135 (voir *supra*). Outre les congrès de l'UNIL, les séances de formation assurées par l'APIC-formation en direction des directeurs de CIL et des administrateurs représentant les employeurs constituent une source ouvrant l'accès aux échanges discursifs engagés dans les forums de débat relatifs au 1 % logement pendant la période 1968-1996. Les rapports officiels et les comptes-rendus des auditions parlementaires opérées auprès d'acteurs du 1 % logement constituent pour leur part des sources dont l'examen permet de cerner la teneur des compromis institutionnalisés qui se négocient dans les arènes de décision.

² La conscience de la valeur heuristique attachée à l'examen des discours diffusés par les représentants nationaux du 1 % logement nous a incité à prendre nos distances avec une analyse par trop exclusivement animée par une logique de déconstruction des pratiques discursives. Nous nous inspirons en cela de travaux réalisés dans le champ des relations professionnelles qui mettent l'accent sur l'analyse de la parole confédérale : « *Sans réduire la vie syndicale aux assises statutaires des confédérations, la prise en compte des productions textuelles les plus solennelles apporte un éclairage intéressant sur la manière dont se condense l'expérience majoritaire* »

enquête pour la période contemporaine, les éléments produits par l'analyse nous placent par ailleurs en situation de saisir les groupes d'intérêts concernés comme des organisations¹. Les discours émis dans les arènes n'ont pas pour unique fonction de véhiculer le point de vue des organisations regroupées dans l'institution. Leur prise en compte dans l'analyse favorise l'appréciation des intentions cachées et des stratégies implicites qui animent les différents participants. En donnant un aperçu des désaccords et des controverses qui se répètent à intervalles réguliers au sein de l'institution, elle permet également de prendre la mesure des tensions et des contradictions susceptibles de se manifester entre certains échelons ou groupes à divers moments de l'histoire du 1 % logement². L'élaboration d'un dispositif d'enquête à double détente engendre ce faisant la possibilité d'une analyse capable dans une certaine mesure d'objectiver la part de calcul et de justification propre aux discours conçus à l'échelle nationale³. Rapportée aux éléments de discours produits par les acteurs dans le présent de l'enquête, l'analyse des échanges de ressources discursives qui s'opèrent au cours des années 1970-1990 dans un certain nombre d'enceintes plus ou moins directement liées au 1 % logement se présente dès lors comme un moyen de renforcer notre connaissance des pratiques mises en œuvre dans le passé de l'institution. Elle apparaît de nature à livrer un certain nombre d'informations qui renseignent sur la nature et l'évolution des interventions réalisées localement par les CIL. Elle offre un point de vue privilégié sur les pratiques discursives développées par les acteurs et sur la manière dont celles-ci contribuent à la production politique du changement dès lors qu'elles alimentent des justifications adverses sur la scène du 1 % logement.

(R. Mouriaux, C. Villanueva, 1994, « Les syndicats français face à l'écologie de 1972 à 1992 », *Mots*, 39, 1, p. 37-38).

¹ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 81 sqq.

² L'importance de notre première phase d'enquête se révèle notamment ici. La perception des divergences d'intérêts qui pointent historiquement entre les CIL et les représentants nationaux de l'institution a été largement facilitée au cours de notre recherche par les résultats auxquels nous avons abouti dans le contexte des années 2000. Organisée parallèlement aux entretiens individuels menés aux échelles locales et nationales, la demi-douzaine de séances d'observations participantes que nous avons réalisées à titre exploratoire dans des formations syndicales ou des séminaires organisés par des réseaux de CIL a également permis d'affiner cette perception. Au-delà de leurs différences d'objet (socialisation des militants, apprentissage des nouvelles règles définies à l'échelle nationale, échanges de bonnes pratiques, etc.), ce type de réunions était généralement le lieu de débats animés sur la pertinence des décisions prises par les dirigeants nationaux du 1 % logement et leur manque de cohérence supposé avec la réalité des enjeux et des pratiques locales.

³ La décision qui consiste à organiser un événement de type colloque est révélatrice en premier lieu des mobiles qui animent les organisateurs. Cette propriété invite à suivre Michel Offerlé quand il suggère d'appréhender la « forme colloque » comme un type particulier de manifestation : « *Organiser un colloque, faire une tribune, remplir une salle, c'est montrer comme organisation sa capacité à intéresser un public techniquement compétent sur la question, c'est aussi tenter d'imposer un thème, une thématique, comme digne d'intérêt, parvenir peut-être, auprès de participants, et au-delà auprès des publics potentiellement visés (par l'annonce avant et le compte rendu après) à en tirer les bénéfices qui peuvent s'y attacher* » (*ibid.*, p. 121).

L'analyse du matériel mobilisé dans le but de traiter notre question de recherche constitue la dernière étape du processus qui nous a conduit à découper notre période d'étude en une succession de séquences temporelles. La formulation de nos hypothèses de recherche nous a permis de mettre à plat les mécanismes qui nous semblent être à l'origine de la transformation du 1 % logement. La démonstration mise en œuvre dans les chapitres suivants a vocation à rendre compte de la manière dont ces mécanismes alimentent la perte de légitimité de l'institution et la tentation de reprise en main du dispositif par l'État, c'est-à-dire à mettre en évidence les modalités de l'inscription de ces deux processus politiques dans l'histoire du 1 % logement. Le découpage séquentiel qui résulte de ce travail de reconstruction *a posteriori* a été influencé par des motifs pratiques. Il témoigne de la manière dont nous avons produit notre matériel de recherche, processus en partie induit par le degré de disponibilité des différents matériels mobilisables au cours de notre enquête (voir *supra*). La définition des séquences qui donnent sa structure à ce rapport a également – et surtout – été guidée par des raisons de fond. Ainsi, les choix que nous avons opérés dans ce cadre découlent largement de notre connaissance des réformes qui scandent l'histoire du 1 % logement et marquent autant d'étapes dans la transformation de son organisation¹. Ils prennent aussi en compte l'ensemble des dynamiques, des logiques et des rationalités qui caractérisent une période donnée et permettent de distinguer celle-ci des séquences qui la précèdent ou lui succèdent².

L'une des principales caractéristiques du plan issu de ce travail réside dans la variété des niveaux d'analyse abordés dans les différentes séquences. L'analyse du processus de transformation du 1 % logement opère en effet sous des angles qui peuvent être très différents d'un chapitre à l'autre (vertus présumées de l'institution, pratiques concrètes des acteurs dans la gestion des fonds, échanges discursifs et controverses entre les parties de l'échange politique). Suivant une logique similaire, notre démonstration est organisée de sorte à saisir les variables qui participent de ce processus (stratégies développées par les acteurs, changements dans l'environnement institutionnel, transformation des recettes de l'action publique...) précisément dans les périodes où leur influence sur la définition de l'organisation

¹ Les bornes des séquences identifiées dans notre recherche sont 1953 (instauration de la PEEC), 1968 (création de l'UNIL), 1983 (élaboration de la « Réforme tranquille ») et 1996 (instauration d'un régime conventionnel pour la définition de l'emploi des fonds et la création de l'UESL). Hors période traitée par notre recherche, l'adoption de la loi MOLLE en 2009 constitue la dernière inflexion notable en date dans la définition de l'organisation du 1 % logement.

² P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 47.

du 1 % logement est la plus flagrante¹. Ce choix qui conduit à traiter des mécanismes causaux de la transformation de l'organisation dans les contextes mêmes où ils apparaissent déterminants n'est pas exempt d'un certain effet de distorsion dans l'analyse des situations appréhendées, voire dans la restitution des faits. Si le plan de notre rapport emprunte une forme historique, la démonstration n'a en rien vocation à se couler dans une approche linéaire ou prétendant à une quelconque forme d'exhaustivité.

L'analyse développée dans les chapitres suivants constitue un compromis issu de la tension fondamentale qui s'exerce entre une logique de récit induite par la structure chronologique de notre plan et une logique d'analyse transversale qui vise à identifier les différents mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement et à cerner les changements qui résultent de la manière dont ces mécanismes agissent concrètement sur la décision². Elle témoigne en permanence des hiérarchies que nous avons été amené à effectuer à l'intérieur de la masse d'informations dont nous disposons ainsi que des options que nous avons privilégiées tout au long de notre démonstration de manière à faire ressortir l'essentiel aux dépens de l'accessoire³. Ces choix visent à rendre perceptible le cheminement qui a vu le 1 % logement passer sur près d'un demi-siècle d'un dispositif gouverné par les acteurs économiques et sociaux et principalement centré sur le logement des salariés à une ressource sur laquelle l'État a en partie pris la main et qui vise de plus en plus à se substituer au budget de l'État pour financer la politique du logement. Ils permettent d'inscrire notre propos dans un schéma d'analyse qui se veut intelligible et dont la logique interne constitue le liant des chapitres à venir.

Ce schéma se décompose en trois temps successifs. Les termes de la doctrine de légitimité qui sous-tend la genèse du 1 % logement sont exposés dans le chapitre III. Les pratiques mises en œuvre par les acteurs locaux (CIL, employeurs, syndicats) et la manière dont elles apparaissent de plus en plus clairement en décalage avec les finalités de l'institution et de nature à remettre en cause la légitimité de celle-ci sont au cœur des chapitres IV et V. La

¹ Notre démarche apparaît conforme en cela à celle que proposent les auteurs du modèle des « 3 I » : « *Selon les séquences d'un processus de changement c'est le poids de telle variable et de telle hypothèse qui est privilégié, la configuration pouvant changer à la séquence suivante* » (*ibid.*, p. 56-57).

² La résolution de cette tension passe principalement par le repérage des mécanismes dont l'apparition entraîne un changement significatif dans l'organisation du 1 % logement. Tels que nous les avons définis dans notre cadre problématique, les mécanismes concernés sont reconnaissables en règle générale au fait qu'ils agissent comme un facteur ayant tendance à empêcher les membres de l'institution de mettre en œuvre leurs capacités présumées et/ou à alimenter une tentative de reprise en main du dispositif chez l'État.

³ Cette sélection découle en partie de notre connaissance des situations abordées par l'analyse. Elle rend compte ponctuellement du poids représenté par le contexte dans le processus de transformation du 1 % logement (réagencement des priorités inscrites sur l'agenda politique, état du dialogue social, etc.). Elle révèle l'importance du travail consistant pour chacune des séquences traitées à identifier la nature et la répartition des ressources légitimes mobilisables par les acteurs présents sur la scène du 1 % logement.

façon dont l'organisation du 1 % logement est amendée au gré des échanges et des controverses engagées dans ce contexte par les pouvoirs publics, les représentants nationaux et les acteurs locaux du 1 % logement ainsi que l'émergence d'une logique de concentration de la décision à l'échelle nationale constituent la matière des chapitres VI et VII.

DEUXIEME PARTIE

—

LE 1 % LOGEMENT, ELEMENT DE L'EQUATION KEYNESIENNE

C'est entre 1943 et 1953 qu'est mis en place le 1% logement, à partir de deux composantes principales : les CIL, associations créées localement par les professions afin de financer la construction de logements pour les salariés, et la PEEC, contribution obligatoire instaurée dans le but de compléter les aides publiques à la construction. Combinant des organismes issus de la prévoyance volontaire avec une obligation définie par la loi, le 1 % logement est conçu dans un contexte de grave pénurie de logements de sorte que l'effort de construction bénéficie du concours de l'initiative privée. Concrètement, les CIL sont délégataires de la collecte et de l'investissement de la PEEC au motif de leur proximité avec les intéressés et ont vocation à financer des opérations aidées par l'État. De par son caractère hybride, le 1 % logement forme un dispositif atypique dont les modalités d'inscription dans l'action publique renvoient au modèle de l'échange politique. C'est en effet selon cette perspective que les organisations professionnelles se sont engagées après-guerre à contribuer à l'amélioration des conditions de logements de la population et au maintien de la cohésion sociale, en échange de quoi l'État leur a progressivement reconnu un rôle de coproduction de la politique du logement et alloué un certain nombre de ressources afférentes – en premier lieu la possibilité de percevoir la PEEC et de l'investir en fonction des besoins exprimés par les employeurs et les salariés.

Si l'on se réfère aux transformations qui surviendront par la suite, la période qui court de la création de la PEEC jusqu'à la fin des années 1960 se signale avant tout par la grande stabilité de l'organisation du 1 % logement. Deux facteurs principaux expliquent cette stabilité. Le premier réside dans le consensus qui se noue au début des années 1950 autour du principe d'une action publique volontariste dans le domaine de la construction. Conçu comme un moyen de réguler simultanément le fonctionnement de l'économie et du social, l'accroissement du parc de logements – et en particulier des HLM – constitue à partir de cette

période l'une des finalités de « *l'État keynésien-modernisateur* »¹. Le second repose sur la confiance que les pouvoirs publics placent dans les CIL, organismes présumés aptes à produire une valeur ajoutée dans la mise en œuvre de l'action publique. Conservée en dépit des critiques suscitées par l'action des gestionnaires de la PEEC à partir de la fin des années 1950, cette confiance permet durant près de deux décennies de préserver la souplesse de l'articulation entre initiative privée et intervention publique dont le 1 % logement est le cadre. Elle a également pour effet durant cette période de maintenir les rapports entre l'État et les représentants des professions sous le signe de la coopération.

La deuxième partie de ce rapport porte sur la genèse et sur l'institutionnalisation – c'est-à-dire la « *phase de légitimation, d'autonomisation et de stabilisation* »² – du 1 % logement. Elle vise à identifier les fondements de la confiance accordée par les pouvoirs publics et de la légitimité dont bénéficie l'institution, mais aussi à déceler les premières manifestations des limites du paritarisme du 1 % logement, c'est-à-dire les signes avant-coureurs (ou « mécanismes causaux ») d'une perte de légitimité à l'origine des critiques formulées à l'encontre de l'institution au cours des 1970-1980 et des changements qui seront apportés à son organisation (répartition des responsabilités entre acteurs paritaires et pouvoirs publics, délimitation des possibilités d'emploi des fonds, etc.) à partir de cette période. Il s'agit d'abord de retracer le processus qui mène à l'instauration de la PEEC en 1953. Dans ce cadre, nous nous efforçons en particulier de mettre en valeur la manière dont les CIL sont parvenus à s'imposer sur la scène de la politique du logement, puis de discerner les termes du compromis élaboré par les représentants de la sphère professionnelle et ceux de la sphère politique (chapitre III). Il importe ensuite de revenir sur les modalités de l'agencement qui s'opère effectivement entre la PEEC et les CIL durant les années 1950-1960. Cet agencement résulte de l'apprentissage amorcé par les principaux protagonistes dans une période marquée par l'intensité des transformations économiques (et la tendance des acteurs du 1 % logement à vouloir accompagner ces mutations), mais aussi par la propension de l'État à reconsidérer son niveau d'engagement dans la construction – et à entreprendre en conséquence de renforcer le caractère social de l'utilisation des fonds versés par les entreprises (chapitre IV).

¹ P. Rosanvallon, 1990, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil.

² T. Delpeuch, C. Vigour, 2004, « Création et changement institutionnels », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 139.

CHAPITRE III

—

UNE INSTITUTION A L'INTERSECTION DU LOGEMENT PATRONAL ET DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT (1943-1953)

Le 1 % logement est le produit d'un lent rapprochement entre le financement patronal de la construction et la politique du logement. Tout au long de l'Entre-deux-guerres, l'hypothèse d'une contribution des employeurs à l'effort de construction est neutralisée par « l'objection libérale »¹ qui s'applique également au principe d'une intervention de l'État dans ce secteur. La création du CIL de Roubaix-Tourcoing en 1943 marque le dépassement de cet interdit par une partie du patronat industriel. L'instauration d'une contribution interprofessionnelle gérée par un organisme paritaire témoigne de la volonté des entrepreneurs du textile d'instaurer un climat social apaisé dans l'agglomération. Elle tend ce faisant à réactualiser la justification des prérogatives patronales et s'inscrit en cela dans un processus plus global entamé dès la fin du XIX^e siècle en relation avec la transformation des besoins de la production, l'évolution des rapports sociaux au sein de l'entreprise et l'émergence d'une protection sociale obligatoire². L'expérience roubaisienne reçoit rapidement le soutien des pouvoirs publics, si bien que plusieurs composantes patronales s'efforcent à la Libération de la dupliquer sur le territoire national, dans le but explicite de généraliser la contribution volontaire à l'ensemble des employeurs. C'est toutefois à l'initiative du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (MRU) que le 1 % logement sera généralisé – par décret et sous le régime de l'obligation – en 1953. Ce chapitre vise à saisir les ressorts d'une telle inflexion. Dans ce but, nous nous attachons à revenir sur les principales dimensions de la genèse du 1 % logement et de l'organisation façonnée au cours de cette séquence (fondements historiques de la légitimité du 1 % logement, termes de l'échange politique contracté avec l'État, etc.). Nous souhaitons d'abord retracer dans ses grandes lignes le processus conclu par la création du CIL de Roubaix-Tourcoing (1), puis préciser les modalités de l'échange politique amorcé dans le

¹ Cf. H. Hatzfeld, 2004, *op. cit.* et chapitre I.

² Cf. A. Dewerpe, 1993, *op. cit.*

cadre de cette institution paritaire (2), avant de revenir sur le cheminement qui a conduit l'exécutif au début des années 1950 à prendre la décision de créer la PEEC (3).

1. Émergence d'une régulation politique du logement et apprentissage patronal

Le CIL de Roubaix-Tourcoing n'est pas une création *ex nihilo*. Mis en place sous l'Occupation par le patronat textile local, ce dispositif s'inscrit alors dans la continuité d'un processus engagé depuis plus d'un demi-siècle, et qui repose sur l'affirmation parallèle d'une responsabilité de l'employeur en matière d'habitat des salariés et d'une fonction régulatrice de l'État dans le secteur du logement. Revenir sur les grandes étapes de ce processus présente un double intérêt pour l'analyse. Ce détour par la genèse du logement patronal et celle de la politique du logement montre que la création du 1 % logement s'inscrit dans l'histoire de la protection sociale autant que dans celle de l'action publique en matière de logement – si tant est que ces deux histoires puissent être considérées comme étant exclusives l'une de l'autre¹. En explicitant la manière dont l'initiative du patronat textile du Nord s'insère dans l'ensemble des interventions développées à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle en réponse à la question sociale, cette brève exploration du passé de l'institution vise en outre à faire affleurer les structures d'intérêts et de contraintes ainsi que les matrices cognitives (conception de la légitimité de l'intervention publique, perception des problèmes sociaux pertinents...) qui influenceront après-guerre sur la doctrine élaborée par le patronat chrétien pour justifier la création du 1 % logement. Ce détour historique s'intéresse successivement à l'action des pouvoirs publics et à celle des employeurs – soit les deux interventions dont le 1 % logement est le produit². Il traite d'abord de la politique du logement et des principaux outils instaurés dans ce secteur à partir de la fin du XIX^e siècle (1.1), avant d'aborder le cas des initiatives mises en œuvre par le patronat en réponse au problème du logement des salariés (1.2).

1.1 L'émergence contrariée d'une régulation politique dans le secteur du logement

La loi relative aux Habitations à bon marché (HBM) du 30 mars 1894 peut être retenue comme l'une des origines du 1 % logement. Elle participe pleinement de l'émergence d'un État social interpellé à cette époque par les conditions de vie déplorables des travailleurs concentrés dans les faubourgs des villes. Dénoncées par les différentes composantes de la

¹ Robert Castel souligne le caractère concomitant des principales législations dans ces deux domaines (1995, *op. cit.*, p. 310).

² La position adoptée par les syndicats ouvriers est évoquée dans la conclusion de ce chapitre.

« nébuleuse réformatrice » (hygiénistes, philanthropes, catholiques sociaux, solidaristes...)¹, l'insalubrité et la promiscuité qui règnent dans le parc de logements mettent en lumière l'impuissance de la société à trouver par elle-même des solutions adaptées à cette dimension de l'insécurité ouvrière. L'entrée en crise du patronage leplaysien et l'incapacité patente de celui-ci de restaurer les conditions de la solidarité sont alors mises à profit par les Républicains libéraux et modérés pour définir les bases d'une « *nouvelle politique du logement (qui) entend constituer son propre champ en dehors du travail* »². Si les ouvriers sont explicitement visés par le texte de 1894 – ainsi que par les législations adoptées successivement au cours du XX^e et qui ciblent les « travailleurs vivant principalement de leur salaire » – c'est en effet davantage au regard du risque encouru du fait de leur condition de non-proprétaires que de leur appartenance professionnelle en tant que telle. Cette distinction témoigne du souhait du législateur de prendre ses distances avec la tutelle du patronage et avec une approche morale encline à tenir l'ouvrier pour seul responsable des maux dont il souffre. Elle reflète également la volonté de maintenir les syndicats ouvriers à l'écart des conseils d'administration des sociétés d'HBM³.

Conçue pour développer l'activité des sociétés d'HBM créées à partir des années 1870 sur le modèle de la Société mulhousienne des cités ouvrières, la loi est également marquée par une aspiration simultanée à prémunir la société contre l'hypothèse d'une intervention directe de l'État (alors défendue par les socialistes possibilistes derrière Paul Brousse) et à rompre avec le principe libéral du laisser-faire. S'il est rappelé que la construction d'HBM relève exclusivement de l'initiative privée⁴, il revient désormais à l'État « d'encourager » l'action des sociétés par une palette d'aides financières⁵. Alors que la propriété demeure fondamentalement à leurs yeux la meilleure protection contre les risques de l'existence et les menaces qui pèsent sur l'ordre public⁶, les responsables du mouvement des HBM se résignent par pragmatisme à promouvoir en parallèle dans les grandes villes la construction

¹ Cf. C. Topalov (dir.), 1999, *op. cit.*

² S. Magri, 1991, « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes". Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XX^e siècle », *Genèses*, 5, p. 45.

³ *Ibid.*

⁴ Bien que plafonnée à 4 %, la rémunération du capital investi dans ces sociétés confère au placement immobilier une dimension lucrative destinée à stimuler l'investissement.

⁵ La loi donne aux sociétés d'HBM la possibilité de bénéficier des prêts bonifiés des Caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que de diverses exonérations fiscales.

⁶ Jules Siegfried résume ainsi une opinion partagée lors du Congrès des habitations à bon marché organisé dans le cadre de l'Exposition internationale de 1889 : « *Celui qui possède ne veut pas abattre l'ordre existant* » (cité par J. Le Goff, 2004, *op. cit.*, p. 189).

d'immeubles locatifs. Cette décision a pour effet *in fine* d'attribuer au cadre bâti une fonction comparable « d'assurance » et de régulation sociale¹.

Sélection des bénéficiaires sur la base du risque encouru (et donc d'un critère de ressources financières), délégation de la construction et de la gestion locative à des organismes tiers, mise en place d'un système de financement mêlant fonds publics et fonds privés : les fondations de la politique du logement social sont posées dès la fin du XIX^e siècle. Le dispositif peine toutefois à produire les résultats escomptés par ses instigateurs. Cette difficulté nourrit la tentation de définir un nouvel équilibre entre intervention publique et initiative privée dans le secteur du logement. Face aux limites manifestes de la mobilisation de la sphère privée et des prêteurs institutionnels auprès des sociétés d'HBM², la place concédée à la sphère publique dans le domaine de la construction tend à s'accroître au début du XX^e siècle. La loi du 23 décembre 1912 en particulier offre aux collectivités territoriales la possibilité de se doter d'outils (les offices publics municipaux et départementaux d'HBM) pour mettre en œuvre leurs propres politiques du logement. Mais la vigueur de « l'objection libérale » empêche l'engagement au plan national d'une action publique significative et durable dans la construction durant toute la durée de l'Entre-deux-guerres³. Combinée au gel des loyers instauré depuis la Première Guerre mondiale et qui a pour effet de détourner l'épargne privée de la construction au profit de placements plus rentables, cette prévention prive le système de construction des bases économiques qui lui permettraient de fonctionner à plein régime : pour 300 000 logements produits directement par les entreprises pendant cette période, les organismes d'HBM n'en construisent que 175 000⁴.

¹ S. Magri, 1991, *op. cit.*, p. 40-41. La construction d'HBM répondant aux normes de salubrité définies par les hygiénistes (ventilation, ensoleillement, adduction d'eau, lieux d'aisance...) est ainsi conçue comme devant créer « *les conditions matérielles et morales susceptibles de maintenir le travailleur au-dessus de la misère* » et réduire en conséquence le domaine de l'assistance. Cette dernière procède alors d'autres types d'interventions (la démolition de l'habitat insalubre en particulier) et relève essentiellement de l'État (*ibid.*, p. 38-40).

² R.-H. Guerrand, 1987, *Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France (1850-1914)*, Paris, Quintette, p. 292-300.

³ T. Oblet, 2005, *Gouverner la ville*, Paris, PUF, p. 74-83. Deux lois impliquant le budget de la Nation sont votées pendant cette période. La loi du 15 mars 1928, dite « loi Sarraut », engage la participation de l'État dans l'aménagement des lotissements (dans le but de répondre au problème des « mal-lotis »). La loi du 13 juillet 1928, dite « loi Loucheur », met sur pied un programme financé par la Caisse des dépôts et consignations et prévoyant la construction sur cinq ans (1929-1933) de 260 000 logements destinés à l'accession sociale à la propriété. Mais la crise économique provoque le retrait de l'État et de la Caisse des dépôts et consignations en 1933, avant que la menace de guerre ne rejette progressivement la question du logement à l'arrière-plan au cours des années suivantes.

⁴ L. Houdeville, 1969, *Pour une civilisation de l'habitat*, Paris, Les Ed. Ouvrières, cité par J.-P. Flamand, 1989, *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, la Découverte, p. 189-190. En 1919 déjà, le nombre de logements construits par les organismes d'HBM atteint à peine celui détenu en 1914 par les seules compagnies minières – respectivement 43 000 et 44 000 unités (H. Frouard, 2003, *Les politiques patronales de logement en France. De l'initiative privée au devoir patronal*, Thèse pour le doctorat en histoire de l'art, Université Panthéon-Sorbonne, p. 71). Sur l'intervention engagée à titre individuel dans le domaine de

1.2 Les mutations de l'intervention patronale en matière de logement

Si la décrépitude de l'habitat populaire dépeinte tout au long du XIX^e siècle par les enquêtes sociales forme aux yeux des élites bourgeoises l'une des principales causes de la dépravation morale et, par conséquent, de l'esprit de sédition des « classes dangereuses »¹, l'intervention sur le terrain du logement a en effet très longtemps relevé avant tout des employeurs. À cette époque, l'action patronale se développe pour l'essentiel dans des secteurs d'activité qui souffrent d'un déficit chronique de main-d'œuvre lié à la pénibilité du travail (textile) ou à une situation géographique excentrée (métallurgie, mines)². Cette intervention revêt alors deux formes principales : la mise à disposition de logements aux salariés (des logements construits par l'entreprise directement ou par des sociétés immobilières juridiquement indépendantes), et la distribution d'aides financières (aides en faveur des candidats à l'accession à la propriété ou contribution au paiement des loyers)³. Elle répond principalement à des besoins économiques – le recrutement, l'entretien de la main-d'œuvre (ou « reproduction de la force de travail » dans la terminologie marxiste) et le contrôle social de celle-ci⁴ – suivant une convention tacite qui garantit aux salariés une protection en dehors du travail en échange de leur soumission dans l'espace de la production¹.

la construction d'habitations par les exploitations minières et les compagnies de chemin de fer à partir de la fin du XIX^e siècle, voir notamment C. D. Olchanski, 1946, *Le logement des travailleurs français*, Paris, LGDJ, p. 130-137.

¹ L. Chevalier, 1958, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Plon.

² Dans le deuxième cas, c'est également le parc de logements lui-même qui est déficient et qui ne permet pas d'absorber l'afflux de main-d'œuvre nouvelle. L'intervention des entreprises implantées dans les grandes villes (où le secteur commercial est généralement surreprésenté par rapport à l'industrie) est historiquement bien moindre. Cette situation s'explique d'une part par l'absence de tensions liées au recrutement de la main-d'œuvre du fait de l'attractivité exercée par la ville sur les populations non urbaines et d'autre part par l'existence d'un parc de logements anciens à même d'amortir les sautes démographiques : « Dans les grandes agglomérations, ou bien le personnel est prélevé sur la population présente qui constitue en général une main-d'œuvre qualifiée (c'est la raison qui milite en faveur de l'établissement des usines dans les grandes agglomérations ou dans leurs faubourgs immédiats), ou bien la création d'une industrie amène un afflux de population venue d'autres centres ou de la campagne, mais qui trouve à se loger dans des habitations existantes où l'on peut toujours entasser du monde au prix d'une aggravation des conditions de logement, considération qui n'entre pas en ligne de compte au point de vue industriel. Seuls quelques patrons procédant d'un esprit social plus évolué comprennent qu'ils ne peuvent se désintéresser des conditions d'existence de leur personnel, les autres laissent aller les choses » (C. D. Olchanski, 1946, *op. cit.*, p. 118). Une enquête menée par le ministère du Travail en 1930 illustre cette carence de l'intervention patronale dans les grandes villes : alors qu'en moyenne le quart de la main-d'œuvre est logée par l'employeur dans les communes de moins de 50 000 habitants, la proportion n'est que de 1 % à Paris (M. Girardin, 1970, *La participation obligatoire des employeurs à l'effort de construction*, Paris, R. Franck, p. 18).

³ C. D. Olchanski, 1946, *op. cit.*, p. 114-116.

⁴ Sur ces trois motifs historiques de l'intervention patronale dans le domaine du logement, voir J.-M. Meunier, 2001, *Logement et entreprise : la rupture ?*, mémoire de DEA, Institut d'urbanisme de Paris/Université Paris-Val de Marne. La prépondérance de la raison économique est reconnue par les représentants de plusieurs branches industrielles : « Bien des patrons se sont attachés au problème du logement ouvrier. Ils ont pu le faire

Une série d'évolutions amorcées au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle (ouverture des marchés avec le développement des réseaux de transport et les accords de libre-échange, concurrence des activités émergentes dans les grandes villes, contestation croissante de l'autorité patronale) amène cependant une partie des industriels à redéfinir progressivement les modalités de leur action. Fondé sur une familiarisation des rapports sociaux, une organisation souple de la production, ainsi qu'une intervention discrète dans la vie des ouvriers (liée à l'embauche massive d'ouvriers-paysans résidant dans les campagnes alentour), le patronage leplaysien était adapté au modèle de la proto-industrie rurale. À partir du moment où les objectifs de productivité ne s'accommodent plus du sublimisme ouvrier ni du rythme saisonnier des travaux agricoles, le paternalisme défini notamment par Emile Cheysson ambitionne au contraire d'enraciner la main-d'œuvre dans de vastes concentrations industrielles. Cette inflexion des politiques patronales repose sur la mise en place d'institutions ayant vocation à prendre en charge les différents domaines de la vie des salariés et à instaurer une plus grande distance entre l'employeur et l'ouvrier². Engagées jusque-là au nom de la morale chrétienne et du devoir de bienfaisance, les interventions des industriels paternalistes composent à partir du tournant du siècle avec les nouvelles règles du droit social et s'appuient (ou « se défaussent »³) de plus en plus sur la protection sociale obligatoire instaurée par l'État ainsi que sur les prestations engendrées par celle-ci en supplément du salaire. Élaborée par les héritiers solidaristes de Le Play, la législation sur les HBM s'inscrit dans cette réactualisation graduelle de la justification patronale : il s'agit d'instaurer une pacification des rapports sociaux fondée sur la notion de « fraternité »⁴, puis d'établir pendant l'Entre-deux-guerres un « *contrat moins entaché de domination mais plus soucieux de rendement* »⁵.

par devoir, par sentiment de leur responsabilité morale vis-à-vis de leur personnel. Ils l'ont fait surtout par nécessité, dans les localités n'offrant que des possibilités de logement nulles ou insuffisantes pour la main-d'œuvre indispensable à l'usine » (Comité d'organisation de la sidérurgie, 1944, *Etude sur le logement ouvrier*, Paris, janvier, p. 121)

¹ A. Dewerpe, 1993, *op. cit.*

² Sur le passage des modes de gestion de la main-d'œuvre caractéristiques du patronage à ceux qui prévalent dans le cadre du paternalisme d'entreprise, voir notamment G. Noiriel, 1988, « Du "patronage" au "paternalisme" : la restructuration des formes de domination de la main-d'œuvre ouvrière dans l'industrie métallurgique française », *Le mouvement social*, 144, p. 17-35.

³ A. Dewerpe, 1993, *op. cit.*, p. 43-44.

⁴ Le terme est mentionné dans le programme d'action initial des dirigeants du mouvement des HBM (R.-H. Guerrand, 1987, *op. cit.*, p. 270). Sur la vocation historique de l'incantation de la notion de « fraternité » à masquer l'antagonisme entre le Travail et le Capital, voir L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 41-43.

⁵ J. Donzelot, 1994, *op. cit.*, p. 151. Cette préoccupation propre au patronat rationalisateur de l'Entre-deux-guerres germe déjà chez les solidaristes de la fin du XIX^e siècle, pour lesquels le développement des HBM doit contribuer à imposer une forme d'intervention indirecte de l'employeur et à diminuer ainsi les risques d'arbitraire patronal.

Les générations successives de réformateurs aspirent à faire de l'initiative privée un instrument de régulation sociale, mais cette ambition bute invariablement sur l'étroitesse des motivations d'une majorité d'employeurs pour laquelle le logement représente avant tout un outil économique. Développée pour l'essentiel en fonction des besoins de la production, l'intervention patronale s'avère bien souvent parcimonieuse et discontinue selon les périodes et les catégories de main-d'œuvre¹. Les modalités de gestion du patrimoine alimentent en outre un ressentiment croissant à l'encontre de l'arbitraire patronal auprès des ouvriers et des syndicats qui les représentent. L'organisation d'une dépendance par le logement (*via* la location au mois plutôt qu'à l'année par exemple) et les expulsions d'ouvriers logés par l'employeur suite à un changement d'emploi (voire à un licenciement) comptent parmi les pratiques qui suscitent les protestations les plus vives au cours de l'Entre-deux-guerres². La difficulté manifeste des industriels à concilier leur intérêt économique immédiat avec les aspirations et le bien-être des salariés légitime alors l'immixtion progressive de la réglementation dans la gestion des logements loués par l'entreprise. L'opportunité de mettre en œuvre un contrôle administratif de la salubrité des logements et d'étendre à leurs occupants la protection liée au statut de locataire alimente ainsi des débats récurrents durant cette période³. Le système de financement des HBM se fait plus restrictif pour des raisons similaires : les sociétés d'HBM trop étroitement liées à une entreprise spécifique se voient progressivement bloquer l'accès aux aides publiques par l'État qui « *refuse de considérer le logement patronal comme un logement social* »⁴. Il devient rapidement évident que les aides publiques n'ont pas vocation à financer des logements loués en lien avec le contrat de travail.

¹ Il est ainsi fréquent que les familles aient accès à des maisons individuelles avec jardin attenant quand les travailleurs célibataires sont davantage destinés aux immeubles collectifs et autres « casernes ouvrières ». Le critère de la qualification professionnelle s'avère tout aussi discriminant, les employeurs ayant tendance à orienter leurs aides en priorité vers les salariés les mieux insérés et les moins interchangeables dans le processus de production. Sur la nature différenciée des politiques patronales paternalistes en matière de logement, voir notamment J.-P. Frey, 1995, *Le rôle social du patronat. Du paternalisme à l'urbanisme*, Paris, l'Harmattan et L. Murard, P. Zylberman, 1976, « Le petit travailleur infatigable », *Recherche*, 23, novembre.

² La gestion du logement patronal s'insère ainsi couramment dans les stratégies de gestion de la main-d'œuvre : « *On peut penser qu'étant donné la rareté de la main-d'œuvre, il n'y a pas encore "d'armée industrielle de réserve" permettant d'exercer un chantage à l'emploi. Dans ces conditions, c'est hors de l'usine, par le chantage au logement et aux "œuvres" diverses, que le patronat peut espérer former son personnel dans le sens où il l'entend* » (G. Noiriél, 1988, *op. cit.*, p. 33). Il convient cependant de noter que, si le logement loué par l'employeur forme au cours de l'Entre-deux-guerres un élément accessoire au contrat de travail au regard de la jurisprudence (H. Frouard, 2005, « Aux origines du 1 % logement : histoire d'un compromis républicain », *Revue française des affaires sociales*, 3, p. 62-63), les entreprises éprouvent de grandes difficultés pendant cette période pour retirer les avantages escomptés de cette conception du logement patronal (Comité d'organisation de la sidérurgie, 1944, *op. cit.*, p. 123).

³ Les débats les plus importants sur le sujet ont lieu dans les enceintes parlementaires ainsi qu'au sein du Conseil supérieur du Travail (H. Frouard, 2003, *op. cit.*, p. 139-140 et 282-290).

⁴ *Ibid.*, p. 151. Une jurisprudence se développe en ce sens dans les années vingt. En 1912, dans le cadre des débats qui précèdent l'adoption de la loi sur les offices publics d'HBM, le ministre des Finances demandait déjà

Une minorité réformatrice s'efforce au cours des années 1930 de promouvoir une intervention collective des employeurs. Les initiatives qui sont élaborées à cette fin tranchent avec le caractère dispersé et peu organisé des pratiques développées dans la grande majorité des entreprises en matière de logement. Issues de différentes composantes patronales (le courant rationalisateur avec Raoul Dautry, le patronat textile confronté à une carence chronique de main-d'œuvre, l'industrie du bâtiment, etc.¹), elles répondent à un écheveau complexe de motivations. Ces motivations sont d'abord d'ordre économique : il s'agit d'améliorer les conditions de logement de la main-d'œuvre et ainsi sa productivité, mais également, concernant le financement du logement, de réaliser des économies d'échelle par la socialisation du coût représenté par la construction et la gestion locative. Elles comportent également une forte dimension stratégique. Le transfert de la prise en charge du logement vers des institutions interprofessionnelles vise en effet autant à enrôler les petites entreprises dans les politiques sociales mises en œuvre par les grandes firmes qu'à contourner l'aversion croissante des ouvriers à l'égard des institutions patronales à forte consonance paternaliste². Alors que l'hypothèse d'une contribution obligatoire à la construction est défendue par plusieurs segments de l'appareil politico-administratif et par les syndicats de salariés³, le « procédé paritaire » est également mobilisé par les industriels concernés pour démontrer leur capacité à dépasser le cadre de leurs intérêts particuliers et s'assurer au bout du compte la maîtrise de l'affectation des fonds ainsi que des organes de gestion. Une partie du patronat industriel adopte dans cette perspective une logique de « *surenchère* »⁴ qui témoigne « *de l'attachement (qu'il) éprouve au plein exercice des prérogatives patronales et de sa conviction d'être le mieux qualifié pour administrer les institutions de protection sociale* »⁵.

que les exonérations fiscales mises en place pour encourager la construction ne soient pas accordées aux sociétés qui « *construisent des logements non dans un but humanitaire mais dans leur intérêt privé* » (propos du rapporteur Bonnevey cités par *ibid.*, p. 79).

¹ Sur la variété des interventions patronales collectives amorcées au cours de l'Entre-deux-guerres, voir notamment C. D. Olchanski, 1946, *op. cit.*, p. 137-141.

² A. Dewerpe, 1993, *op. cit.*, p. 55-56 et Comité d'organisation de la sidérurgie, 1944, *op. cit.*, p. 144-145. Les représentants de l'industrie sidérurgique estiment notamment que « (du côté des ouvriers, on n'a pas toujours vu d'un bon œil les cités patronales. On est d'accord pour reconnaître que la liberté morale de l'ouvrier s'accommode mal du cumul de la fonction patronale avec celle de propriétaire » (*ibid.*, p. 144).

³ Le principe d'une contribution obligatoire des employeurs destinée à financer la construction d'HBM est en effet énoncé dès 1920. Il fait l'objet dans les années qui suivent de reformulations successives, de la part des partisans d'un service public du logement (comme les organisations de salariés qui, en 1931, se prononcent dans l'enceinte du Conseil supérieur du travail en faveur d'un versement de cette contribution aux offices publics d'HBM) ; mais aussi de la part du patronat modernisateur – qui se montre soucieux notamment de contenir l'interventionnisme étatique et d'épargner aux industriels une budgétisation des montants qu'ils consacrent à la construction. Au sujet des débats suscités par cette hypothèse récurrente pendant l'Entre-deux-guerres et la manière dont celle-ci contribue à faire évoluer les positions patronales sur la question du logement pendant cette période, voir H. Frouard, 2003, *op. cit.*

⁴ A. Dewerpe, 1993, *op. cit.*, p. 45.

⁵ G. Pollet, D. Renard, 1997, *op. cit.*, p. 62.

Par l'engouement et les déclinaisons qu'il suscitera après la guerre, le CIL de Roubaix-Tourcoing constitue le produit le plus abouti de cet apprentissage patronal.

2. La création du CIL de Roubaix-Tourcoing : le paritarisme comme vecteur du consensus politique et social

Le premier CIL est mis en place dans le Nord à la fin de la Seconde Guerre mondiale tandis qu'au plan national l'intensité de la crise du logement se manifeste à travers une série d'indicateurs alarmants. La déliquescence du parc immobilier à la Libération se mesure alors notamment au regard du nombre d'immeubles vétustes (estimé à quatre millions, dont 500 000 à détruire sur le champ) ainsi que de la part de logements insalubres (un logement sur dix) et de l'habitat de qualité médiocre ou surpeuplé (quatre logements sur dix)¹. Aggravé par les destructions de la guerre (400 000 logements détruits et 1 500 000 logements endommagés²), cet état de dégradation avancé du patrimoine de logements engendre une situation de pénurie qui constitue l'héritage de plusieurs décennies de relative inaction des pouvoirs publics dans le secteur de la construction. L'initiative privée n'est alors visiblement pas en mesure de répondre seule à des besoins en logement qui n'ont cessé de s'accroître depuis la seconde moitié du XIX^e siècle du fait de l'industrialisation et du transfert de population concomitant vers les villes ainsi que de la transformation des modes de vie (érosion de la cohabitation entre les générations, etc.). Cette défaillance du marché ne constitue cependant en rien une nouveauté, ses effets se manifestant dès l'Entre-deux-guerres. Le manque d'investissement dans la construction d'HBM avant la Première Guerre mondiale s'étend après celle-ci à l'ensemble de la production immobilière, la construction dans le parc privé étant affectée par le gel des loyers qui annule toute perspective de rendement pour les investisseurs. L'absence d'entretien des logements se double pendant cette période d'un faible renouvellement du patrimoine immobilier : pour 1,5 million de logements construits entre 1919 et 1939 en France (soit 13 % du parc existant en 1914), 4 millions de logements sont construits en Allemagne (soit 22 % du parc existant dans ce pays à la même date), 3,7 millions en Angleterre (30 %) et 820 000 aux Pays-Bas (60 %)³.

¹ C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *Violences urbaines*, Paris, Hachette, 1^e éd. 1996, p. 22, citant les résultats d'une enquête menée en 1950 par la Direction de l'aménagement du territoire. En 1948 le surpeuplement (qui caractérise les logements accueillant deux personnes par pièce ou plus) concerne un tiers des ménages de l'agglomération parisienne, et entre un cinquième et un quart des résidents des villes de province (*ibid.*, p. 512).

² Ces chiffres sont issus d'une étude réalisée en 1949 par le Centre d'études de la Direction générale de l'urbanisme et de l'habitation.

³ H. d'Antin de Vaillac, 1952, *Les comités interprofessionnels du logement*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris – Faculté de droit, p. 3.

Le patronat textile de Roubaix-Tourcoing prend très tôt conscience des dangers que représente une telle carence pour l'activité économique¹. Dans une agglomération dont le tissu urbain est profondément marqué par la croissance exceptionnelle du siècle précédent², la vétusté et l'exiguïté de l'habitat en courées, ensembles de maisons individuelles alignées en fond de parcelles de part et d'autre d'un passage étroit, symbolise les conditions de vie déplorable des ouvriers. Selon une enquête réalisée durant l'Occupation par le Syndicat patronal textile, les deux tiers de la population roubaisienne vivent dans ces courées insalubres (13 000 familles) ou dans des garnis d'une seule pièce (8 000 familles), c'est-à-dire dans ce que d'aucuns qualifient alors de « *conditions inadmissibles* »³. L'enquête montre également qu'une part non négligeable de la main-d'œuvre textile réside à l'extérieur de l'agglomération (en Belgique en particulier) et effectue des trajets domicile-travail en autocars représentant couramment deux à trois heures quotidiennes. L'absence de repos inhérente au temps de transport ou à la promiscuité dans l'habitat et les effets de la dureté des conditions de vie sur la natalité (dans un contexte où les familles nombreuses et les jeunes couples comptent parmi les principales victimes de la crise du logement⁴) y sont mentionnés comme formant un risque sérieux pour le recrutement et la reproduction de la main-d'œuvre textile dans la perspective de la reconstruction à venir.

Le CIL de Roubaix-Tourcoing est créé en 1943 par Albert Prouvost. Celui-ci avait été mandaté un an plus tôt par Bernard d'Halluin, le président du Syndicat patronal textile, à la tête d'une Commission du logement chargée de réaliser – en liaison avec les services municipaux et les syndicats de salariés (la CGT et la CFTC) – des études en matière de logement et d'urbanisme ainsi que de définir de nouveaux moyens d'action dans ces domaines⁵. Le CIL est une association de type loi de 1901 dont les fonds sont alimentés par

¹ La création du CIL ne constitue pas, loin de là, la première expérience collective mise en place par le patronat roubaisien en matière de logement : en 1913 déjà, quarante-cinq industriels avaient créé la Société roubaisienne d'HBM, alimentée par un prélèvement de 1 % des salaires versés pendant quatre années (H. Frouard, 2003, *op. cit.*, p. 131). Les essais engagés pour pérenniser la contribution des entreprises au cours des deux décennies suivantes sont cependant restés sans suite faute de consensus patronal, à l'instar des tentatives tout aussi inabouties qui ont été menées dans d'autres villes – comme Lyon (*ibid.*).

² La population des villes de Roubaix et Tourcoing fait plus que tripler entre 1851 et 1901, l'agglomération de Roubaix-Tourcoing atteignant un pic de 275 000 habitants avant la Première Guerre mondiale (données INSEE).

³ M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 23 et H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 26-27.

⁴ On estime alors que « *des milliers de jeunes ménages vivent dans une pièce, chez leurs parents et que des milliers de mariages sont retardés indéfiniment, parce que le jeune couple ne peut trouver un logement* » (D. Parker, 1949, *Le logement, problème social n° 1*, Paris, Les Editions sociales, p. 58).

⁵ À propos de l'histoire de la création du CIL de Roubaix-Tourcoing sous l'égide du Syndicat patronal textile, voir D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*

une contribution volontaire des entreprises locales équivalente à 1 % des salaires¹. Ainsi doté, l'organisme inscrit son action dans une double logique de financement de la construction (d'HBM en particulier) et de service aux salariés des entreprises, auxquels il offre la possibilité d'accéder au parc locatif aidé ou de bénéficier de prêts complémentaires pour l'accession à la propriété. Les motivations du patronat textile n'ont rien de nouveau. Elles combinent plusieurs principes instillés par la doctrine sociale de l'Eglise, des enjeux liés au recrutement et à la stabilisation de la main-d'œuvre et une volonté d'apaisement des rapports sociaux qui succède au climat de confrontation directe de l'Entre-deux-guerres. Considérations morales et économiques sont ainsi inextricablement mêlées dans l'exercice de justification qui accompagne la mise en place du CIL : « (Loger) *le personnel a toujours été l'un des soucis des patrons du textile du Nord. Cette préoccupation répond à la fois aux exigences humanitaires chrétiennes dont les grandes familles se réclament et aussi à une nécessité économique. En effet, la main-d'œuvre (...) est fluctuante. Elle vient souvent de Belgique, et coûte cher en frais de transports. Et si elle habite loin elle se trouve moins fidélisée à ses employeurs* »².

La création du CIL de Roubaix-Tourcoing ne renvoie donc pas uniquement aux besoins économiques immédiats qui émanent de l'industrie textile. Elle s'inscrit dans un projet politique à long terme à travers lequel le patronat entend exercer pleinement ses responsabilités dans la vie de la cité³. Plusieurs principes d'action sont rapidement définis par les responsables du CIL. Ils forment une doctrine alternative au projet d'étatisation du logement qui pointe à la Libération : en s'efforçant de démontrer que leurs interventions revêtent un caractère d'intérêt général, les industriels du Nord aspirent *a contrario*, d'une part, à conserver leurs prérogatives et à s'assurer la maîtrise des moyens investis dans la construction et, d'autre part, à obtenir le soutien politique et matériel des pouvoirs publics. Dans cette doctrine censée établir la légitimité du CIL – et qui, à ce titre, constitue la première justification en date du 1 % logement –, l'initiative du patronat textile de Roubaix-Tourcoing est également conçue comme une expérience ayant vocation à être reproduite dans les autres villes françaises. Avant de revenir dans la section suivante sur le processus qui mènera à la généralisation de cette contribution financière sur l'ensemble du territoire, nous souhaitons ici

¹ Cette contribution est imputée uniquement à l'employeur. Envisagé un temps (et défendu notamment par l'écrivain Maxime Van der Meer dont les mélodrames ouvriers ont abondamment dépeint l'enfer des courées), le principe d'une cotisation ouvrière n'est finalement pas retenu (B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 240).

² A. Prouvost, 1992, *Toujours plus loin. Mémoires (1909-1991)*, Lille, La Voix du Nord, p. 75, cité dans *La lettre de l'ACMIL*, 1993, « Le "1 % logement". 50 ans pour un succès... », hors série, mars, p. 45.

³ Une multiplicité d'organismes paritaires est mise en place par le patronat textile pendant la même période, dans les domaines de l'apprentissage, de la formation professionnelle, de l'éducation physique et de la promotion ouvrière (B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 241).

identifier les divers arguments mobilisés par le patronat chrétien en direction de l'État central et des principales composantes de la scène de la politique du logement (2.1), puis saisir le positionnement adopté par les pouvoirs publics vis-à-vis de l'expérience roubaisienne (2.2).

2.1 Une valeur ajoutée fondée sur des ressources multiples

Ainsi que l'ont formulé les principaux responsables de l'institution dans l'immédiat après-Guerre, le CIL de Roubaix-Tourcoing – à l'instar de nombreux CIL créés dans d'autres villes à partir de cette première expérience – appuie son action sur cinq principes essentiels¹. Ces principes renvoient en l'espèce à un éventail de ressources censées établir la valeur de l'intervention engagée sous l'égide du patronat chrétien du Nord. En ce sens, ils résident au cœur de la doctrine qui est élaborée à cette époque pour établir la légitimité du CIL, c'est-à-dire établir une correspondance entre le système de croyances dominantes et les modalités d'organisation de ce dispositif – et plus particulièrement le pouvoir confié aux acteurs socioprofessionnels dans ce cadre. À travers l'examen de chacun de ces principes, il s'agit donc dans les pages qui suivent d'étudier la genèse de la légitimité du 1 % logement comme processus concret². Les deux premiers principes énoncés par les dirigeants de l'institution sont d'ordre économique et technique et portent sur la restauration de la rentabilité de l'investissement immobilier ainsi que sur la recherche de solutions destinées à abaisser le prix de revient des constructions (2.1.1). Les trois principes suivants renvoient au mode de gouvernement de l'institution et au type de légitimité politique dont celle-ci peut se prévaloir. Pour les représentants des CIL, la justification des prérogatives qui leur sont confiées par les professions repose sur la reconnaissance du rôle prépondérant de l'initiative privée (2.1.2), sur la propension de l'institution interprofessionnelle à marquer une séparation entre le contrat de travail et le contrat de bail (2.1.3), ainsi que sur l'association des salariés aux décisions relatives à l'emploi des fonds versés par les entreprises (2.1.4).

¹ Cette catégorisation recoupe en partie la typologie qui a été établie par D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 112-115 et reprise par H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 33-36. Sauf mention contraire, la plupart des éléments exposés dans cette sous-section sont issus de ces travaux. Daniel Parker est le délégué général du CPL à partir de 1947 et son livre est profondément imprégné à ce titre de la « propagande » élaborée initialement par Albert Prouvost pour exposer la doctrine des CIL paritaires et convaincre du bien-fondé de leur action (voir *infra*). La thèse d'Henri d'Antin de Vaillac nourrit manifestement la même ambition sous-jacente.

² J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 399.

2.1.1 Relancer la construction par la mobilisation de ressources privées et par une capacité à innover sur le plan technique

Le premier CIL est créé dans un contexte où la restauration de l'intérêt du placement dans la pierre fait figure de priorité depuis de nombreuses années. Alors que l'hypothèse d'un déblocage des loyers et d'un retour aux règles de fonctionnement normal du marché est défendue pendant l'Occupation par certaines organisations (la Chambre des propriétaires en tête), plusieurs acteurs estiment *a contrario* qu'une hausse brutale et importante des quittances de loyer revêtirait un caractère intolérable pour une population habituée depuis trois décennies à une relative stabilité des valeurs locatives. C'est le cas des représentants du patronat textile de Roubaix-Tourcoing qui mettent en place en 1941, par les soins d'Albert Prouvost, un système expérimental d'allocation-logement sur le modèle du dispositif instauré trois ans plus tôt dans la région parisienne par l'ingénieur Pierre Kula¹. Créée pour amortir les effets de la future remise à niveau des loyers sur les budgets des ménages, l'allocation-logement vise à favoriser le retour des investisseurs dans le secteur immobilier et à participer ainsi à la relance de la construction.

En affichant d'emblée leur volonté de soutenir le développement de la propriété immobilière, les dirigeants du CIL s'inscrivent dans des logiques similaires de limitation de la dépense publique et de mobilisation de l'épargne privée pour le logement. L'accession à la propriété représente à leurs yeux une solution complémentaire à l'accroissement du parc d'HBM, du fait des multiples avantages qu'elle comporte : économie des frais et des difficultés inhérentes à la gestion locative, allègement du montant des aides publiques et accroissement de leur productivité (le même montant investi permettant de construire un plus grand nombre de logements), possibilité offerte aux ménages modestes et aux familles d'accéder à un logement adapté à leurs aspirations et de se constituer un patrimoine, etc. Le patronat textile prévoit la mise en place de plusieurs types d'aides en ce sens. Celles-ci sont destinées à abaisser le montant de l'apport personnel et à permettre aux salariés d'accéder plus facilement à un prêt principal (à travers la distribution de prêts complémentaires), à alléger les annuités de l'emprunt (grâce à des allocations supplémentaires), ou à sécuriser le parcours des accédants à la propriété (*via* des remises d'annuités en cas de naissance, de chômage, de maladie ou d'accident de travail). Mise en place en 1945, l'Union mutuelle immobilière de crédit de Roubaix-Tourcoing (UMIC) propose une palette d'interventions

¹ L'allocation-logement sera généralisée en 1944 à Roubaix-Tourcoing ainsi qu'à Paris sous l'égide de la fédération du bâtiment (S. Effosse, 2003, *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, p. 142).

variée en direction des candidats à l'accèsion (aides matérielles mais aussi conseil et accompagnement) ainsi que des organismes constructeurs (sociétés de crédit immobilier et coopératives d'HBM).

Réduire les difficultés liées au financement de la construction implique également de repenser les modalités mêmes de la production immobilière. Animés par la volonté de « *ne pas se borner à faire construire, mais de faire construire mieux et moins cher* »¹, les responsables du CIL de Roubaix-Tourcoing mettent en place des instruments chargés d'optimiser l'équilibre des opérations financées avec les fonds des entreprises. La création dès 1943 d'un bureau d'étude regroupant une trentaine de professionnels (architectes, géomètres, dessinateurs, contrôleurs des travaux, etc.) leur confère ainsi une influence certaine auprès des municipalités et des organismes constructeurs. L'intervention de cet organisme technique leur permet notamment de peser sur la localisation des programmes de construction, la conception architecturale des logements, ou encore le choix des matériaux et des techniques de construction. Sur ce dernier point, le progrès technique est recherché de manière systématique afin de diminuer le prix de revient des logements. Cette quête justifie à la Libération que le CIL sorte exceptionnellement de son rôle de financeur et porte la maîtrise d'ouvrage d'une opération expérimentale à Mouvaux, dans la banlieue de Roubaix-Tourcoing. Achevée dès 1946, la cité du Congo y regroupe une trentaine de logements et forme un catalogue exhaustif des procédés de construction (constructions en briques et en tuiles, constructions métalliques, bétons préfabriqués, etc.) ainsi que des différents équipements existants (chauffage, installations sanitaires, appareils ménagers), chaque réalisation étant évaluée au final selon son coût de revient global (calculé en fonction du temps de travail et du prix des matériaux).

Ce vif souci de rationalisation dont fait preuve le patronat textile s'accommode également d'un certain nombre de critères subjectifs. Alors que les modèles promus par le MRU durant l'Après-guerre convergent vers la construction d'immeubles d'habitat collectif à partir d'éléments préfabriqués, les dirigeants du CIL de Roubaix-Tourcoing soulignent pour leur part que « *les économies dans le prix de revient qui permettront de construire davantage (ne devront pas se faire) au détriment de l'esthétique et du confort* »². Cette volonté se décline à travers une série de normes définies à l'intention des organismes constructeurs afin d'orienter la conception des logements. Ces normes manifestent clairement la filiation intellectuelle qui lie les créateurs du CIL à la mouvance réformatrice de la fin du XIX^e siècle. Elles mêlent des préoccupations architecturales (favoriser la diversité des typologies afin de

¹ H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 123.

² *Ibid.*, p. 131-132.

développer le sentiment d'appropriation chez l'occupant), hygiénistes (orienter les logements vers le sud¹, éloigner le logement de la nappe phréatique afin d'éviter l'humidité), familialistes (prévoir une pièce commune – ou « living room » – pour l'ensemble des membres de la famille²) et pratiques (optimiser les aménagements intérieurs pour faciliter les tâches incombant à la mère de famille – préparation des repas, lavage, rangement de la vaisselle, etc.)³.

Mais toutes les prescriptions émises vers les organismes constructeurs sont subordonnées à une exigence principale : les logements financés par le CIL doivent être des habitations individuelles. La préférence explicite du patronat roubaisien pour cette formule se justifie au regard des aspirations des ménages, largement orientées selon lui vers la maison individuelle avec jardin⁴. Les dirigeants du CIL soutiennent cette tendance et mettent en avant les multiples avantages que présente selon eux ce type d'habitat. L'accès à un jardin aurait ainsi des vertus économiques (l'apport en légumes permettant d'abaisser la pression qui s'exerce sur le budget des familles⁵) et sociales essentielles (valeur éducative pour les enfants⁶, influence favorable sur la natalité⁷). La démonstration va jusqu'à attribuer à la maison individuelle un avantage économique global sur l'immeuble collectif. S'appuyant sur

¹ Le directeur du bureau d'études du CIL de Roubaix-Tourcoing, Guy Lapchin, déclare à ce propos : « L'orientation systématique au midi de nos cités ne se discute plus et il n'est plus une maison nouvelle dans cette région qui ne se tourne délibérément vers le soleil, sa chaleur et la gaieté... vers le bonheur » (cité par D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 54).

² Les représentants des professions soulignent régulièrement la place centrale qu'occupe le bien-être des familles dans l'action du CIL : « Le logement où la femme passe sa vie entière, où les enfants naissent et se développent, où l'homme rentre, le soir, se reposer et jouir de la vie familiale, mérite d'être étudié avec le plus grand soin, de manière à répondre pleinement à sa destination : permettre le plein épanouissement physique et moral des parents et des enfants, rendre possible une vie familiale féconde et heureuse » (*ibid.*, p. 59).

³ On retrouve également dans ces préconisations les accents normalisateurs caractéristiques de la conception du logement HLM en vigueur pendant les années 1950-1960.

⁴ Une enquête réalisée après la Libération par l'Institut national d'études démographiques (INED) est abondamment citée par les responsables des CIL (voir *ibid.*, p. 43-44). La préférence pour la maison individuelle s'exprimerait aussi bien dans les petites villes (où elle concernerait les 9/10^e de la population) qu'à Paris (où plus de la moitié des habitants serait favorable à ce mode d'habitat). Cette aspiration est étroitement corrélée à un goût pour la propriété du logement, statut qui reçoit les suffrages des deux tiers des ménages enquêtés et qui constitue en outre l'objectif déclaré de la moitié des locataires.

⁵ Livrée peu après la Libération par le directeur du Centre National pour l'Amélioration de l'Habitat (CNAH), l'estimation selon laquelle un jardin de 400 m² représente en moyenne un apport équivalent à 20 % du salaire moyen départemental connaît une large diffusion au cours des années 1950 grâce aux responsables des CIL.

⁶ « Élever des enfants dans une maison avec jardin est le rêve de toutes les mères de famille. Au jardin, l'enfant est dans son élément naturel, il est heureux, il est en liberté. Enfermé dans un appartement, il souffre inconsciemment du manque d'air, du manque d'espace. Il ne peut dépenser, sans danger, ses jeunes forces. Il est énervé et malheureux » (*ibid.*, p. 51).

⁷ Le caractère débridé de la propagande mise en œuvre après la guerre par les responsables des CIL paritaires se manifeste à travers ce type d'arguments. S'appuyant sur des statistiques qui attestent d'un plus grand nombre d'enfants chez les ménages disposant de terres que chez ceux qui n'en ont pas, Daniel Parker conclut – sans prendre garde aux biais induits par la structure démographique des ménages considérés – que « la fécondité des ménages non agricoles est plus élevée lorsque le ménage possède des terres ou, simplement, un jardin » (*ibid.*, p. 51, l'argument étant repris par H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 139).

une série de variables (à savoir, outre l'existence d'un jardin, les dépenses de construction, les charges d'exploitation et d'entretien, les travaux de réparation, la voirie et les frais de transports), Daniel Parker estime en effet que le coût de revient de la première est inférieur à celui du second et en déduit une ligne directrice valable pour l'ensemble des CIL : « *toutes les fois que la chose est possible, la solution la plus économique comme la plus familiale est la maison entourée d'un jardin. Il est évident que cette solution est inapplicable dans le centre des villes, où l'on construira des immeubles collectifs, entourés d'espaces verts* »¹.

2.1.2 Redéfinir la place de l'initiative privée et jouer un rôle de coordination locale

À l'image des industriels paternalistes de la fin du XIX^e siècle, le patronat chrétien de Roubaix-Tourcoing crée le CIL et prétend jouer un rôle de premier plan dans le secteur du logement au nom des obligations morales qui lui incombent : « *Ayant l'honneur de porter des responsabilités industrielles ou syndicales, nous avons le devoir d'accepter de nous considérer comme responsables des conditions de logement des familles des travailleurs de nos entreprises... Nous sommes responsables, et par conséquent nous allons de l'avant et nous prenons l'initiative des opérations* »². Dans un contexte où l'initiative privée est en partie déconsidérée du fait des pratiques développées pendant l'Entre-deux-guerres par les propriétaires bailleurs (abandon de l'entretien du parc privé ancien faute de perspective de rendement) et par certains industriels (prolongement des rapports de subordination en dehors de l'espace productif par l'entretien d'un lien entre contrat de travail et contrat de bail), l'action patronale est cependant soumise à un impératif de justification. Sa légitimité repose d'abord sur la capacité de l'expérience roubaisienne à rompre définitivement avec les approches qui s'avèrent dépassées, à l'instar d'une « objection libérale » dont l'effet neutralisant sur l'émergence d'une action publique en faveur de la construction est perçu à la

¹ D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 50. Le rejet de l'immeuble collectif, présenté comme un « *anachronisme* » sous prétexte « *qu'en cas de guerre la dispersion des familles jointe à celle des industries est une mesure de salut public* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 139), est aussi un rejet du « gigantisme » des grandes villes de la part de responsables patronaux habités par un fort esprit régionaliste et un intérêt aigu pour la thématique décentralisatrice émergente (Daniel Parker fait référence à plusieurs reprises dans son ouvrage au classique de Jean-François Gravier, 1947, *Paris et le désert français*, Paris, Ed. Le Portulan). Il convient de noter que l'accent mis sur le développement de l'accession à la propriété par les représentants des CIL paritaires ne fait pas l'unanimité au sein du patronat de l'Après-guerre. Les inconvénients résultant d'une action exclusivement tournée vers l'accroissement de la propriété individuelle sont mis en avant pendant cette période par plusieurs professions et observateurs : influence des privations consenties par les ménages accédants sur leur fécondité ou leur santé, inadaptation de la configuration du logement à l'évolution de la taille des ménages, vulnérabilité plus grande des salariés au risque du chômage, frein potentiel à la mobilité, etc. (voir sur ce point Comité d'organisation de la sidérurgie, 1944, *op. cit.*, p. 137 et C. D. Olchanski, 1946, *op. cit.*, p. 184-185).

² Extrait d'une étude rendue en 1942 ou 1943 par la Commission du logement présidée par Albert Prouvost, cité par H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 29.

Libération comme l'une des causes essentielles de la crise du logement. Face à l'ampleur des besoins, il apparaît dorénavant indispensable de rassembler l'ensemble des volontés existantes au service d'un intérêt supérieur, dans un cadre qui permette de préserver la primauté de l'initiative privée tout en déléguant aux pouvoirs publics le soin de vérifier la cohérence d'ensemble : « *L'initiative privée doit retrouver sa place normale sous le contrôle et avec l'aide de l'État et des collectivités locales* »¹.

La reconnaissance recherchée par le patronat textile dépend ensuite de l'aptitude du CIL, au travers de ses interventions comme de son mode de fonctionnement concret, à donner à son action un caractère d'intérêt général. La tendance précoce de ses dirigeants à tenir ses ressources propres à la disposition des autres composantes de la scène locale de l'habitat forme un premier gage de leur bonne volonté. La valeur ajoutée dont le CIL se prévaut auprès de ses partenaires se décline en une multitude de ressources, qui tiennent à la fois des capacités financières de celui-ci, des compétences qu'il développe au gré de ses activités variées, ainsi que des divers liens inter-organisationnels qui sont tissés à ces occasions. La relation privilégiée qu'il entretient avec les employeurs et les salariés (voir *infra*) confère au CIL une perception intime des aspirations et des besoins de la population². Cette capacité à connaître les besoins en logement place les responsables du CIL en position de développer une activité d'expertise et de conseil en direction des communes dans des domaines comme la politique foncière, la planification urbaine et l'aménagement. Combinée avec une offre de services vouée à assister les bailleurs sociaux dans les différentes phases de leur activité (prospection foncière, préparation des adjudications et des concours, aide à la conception des logements, organisation et suivi des chantiers, etc.), elle leur octroie également une influence évidente sur le contenu des programmes de construction.

La capacité d'investissement du CIL constitue l'une des principales ressources à même de rendre cet organisme incontournable dans le contexte de l'Après-guerre. Conscients du fait que les pouvoirs publics peuvent difficilement faire l'économie de la contribution des entreprises³, ses dirigeants récusent toutefois l'image d'un instrument dont la fonction se limiterait à soutenir sans discernement des politiques élaborées par d'autres entités. Bien plus

¹ D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 112.

² La constitution d'une expertise propre sur la réalité des besoins en logements constituera rapidement l'une des priorités stratégiques des CIL : « *Il est indispensable, pour le développement de notre action, que nous prenions conscience des conditions dans lesquelles vivent les familles des travailleurs de notre ville. Il faut que nous ayons en main des chiffres, des faits, des statistiques. Il faut surtout que nous ayons vu, de nos yeux, des taudis dans lesquels croupissent un grand nombre de familles de chacune de nos cités* » (*ibid.*, p. 38).

³ Daniel Parker estime ainsi que « *l'ampleur du programme de construction est telle que, à l'effort de l'État, des caisses d'Allocations familiales et de Sécurité sociale, des caisses d'épargne et des épargnants eux-mêmes, il faut ajouter celui de la profession elle-même* » (*ibid.*, p. 111).

qu'un simple organisme financeur, le CIL est conçu comme un « *organisme d'initiative* », dont la mission est « *d'agir en tant qu'élément catalyseur* » et de remédier à la crise du logement par « *une coordination de tous les efforts, une mobilisation de toutes les énergies* »¹. Mû par l'ambition d'animer la scène locale de l'habitat, le CIL de Roubaix-Tourcoing ambitionne de jouer un rôle d'ensemblier des aides au logement. L'objectif du patronat textile est en effet de faire fructifier la cotisation interprofessionnelle et d'accroître son rendement en appliquant le principe du « foisonnement », qui consiste à « *ne faire intervenir le financement du CIL qu'à titre complémentaire* »². Les responsables du CIL s'évertuent pour ce faire à faciliter l'accès des organismes d'HBM aux différentes aides existantes : mise en place d'une activité de veille juridique sur les possibilités offertes par la loi, animation de réunions d'information et de coordination avec le préfet, information sur les aides mises en place localement par les municipalités, par les organismes sociaux, etc. Ces responsables sollicitent à cet égard l'appui symbolique et financier des différents partenaires locaux. Le poids économique prépondérant de l'industrie textile dans l'agglomération leur assure généralement un accueil bienveillant, à telle enseigne que les soutiens se multiplient après la guerre. La chambre de commerce, les collectivités locales, les caisses d'Allocations familiales et de Sécurité sociale, la caisse d'épargne et plusieurs compagnies d'assurance comptent ainsi rapidement parmi les principaux alliés du CIL.

2.1.3 Rompre avec les rapports de subordination paternalistes par l'action collective interprofessionnelle

L'ambition affichée du CIL de Roubaix-Tourcoing consiste à améliorer les conditions de logement des salariés. Mais la portée de son action ne s'arrête pas à la seule question du logement. Il s'agit plus globalement de contribuer à l'instauration de rapports sociaux apaisés et propices à la réalisation de l'immense défi que représente la reconstruction du pays. À ce titre, la conscience très vive de ses responsabilités sociales s'accompagne dès l'origine dans la justification élaborée par le patronat textile de gages sur sa détermination à respecter la dignité et l'indépendance des ouvriers ainsi que de leurs familles. Deux propriétés essentielles de l'expérience mise en place par Albert Prouvost – le caractère interprofessionnel de la cotisation versée par les entreprises et la nature paritaire du gouvernement du CIL – sont mises en avant en permanence pour témoigner de leur sincérité.

¹ H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 33 et 84.

² D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 73-76.

Effective dès 1943 avec l'instauration d'une contribution volontaire dépassant le cadre strict du secteur textile, la mutualisation de la ressource financière dans l'espace de l'interprofession est présentée comme une rupture fondamentale avec le paternalisme d'entreprise¹. L'introduction d'un organisme tiers à base territoriale entre l'employeur et l'organisme constructeur a ainsi pour effet d'instaurer « *une compensation des droits et des charges entre les entreprises* »². Techniquement, elle conduit pour chaque entreprise à opérer une déconnexion entre le versement de la contribution (stockée sous forme de fonds de trésorerie avant d'être investie par le CIL dans un programme immobilier) et l'attribution des prestations auxquelles les salariés peuvent prétendre en retour (la décision d'accorder une aide à un candidat au logement associant en règle générale les instances du CIL, quand elle ne s'opère pas exclusivement au sein de celui-ci). Au-delà de son avantage économique évident (elle induit la constitution de larges réserves financières grâce à l'effet levier du foisonnement), la cotisation interprofessionnelle comporte donc la propriété essentielle d'opérer une séparation nette entre le contrat de travail et le contrat de bail. Cette caractéristique se manifeste aussi bien lors du choix des locataires que pendant toute la durée du bail, la validité de ce dernier n'étant pas remise en cause en cas de départ de l'entreprise – à condition toutefois que le locataire soit réembauché par une autre entreprise adhérente du CIL.

L'intervention collective des professions est présentée comme un remède aux maux attachés depuis plusieurs décennies à l'intervention individuelle de l'employeur. La mutualisation de la ressource à l'échelle de l'agglomération doit ainsi permettre de placer l'ensemble des salariés sur un pied d'égalité et constituer une avancée importante pour les salariés des petites entreprises, historiquement dépourvues des moyens leur permettant d'intervenir directement dans le secteur du logement. La désarticulation entre le logement et l'emploi est également censée prémunir les quartiers construits avec l'aide du CIL contre le phénomène de ségrégation et d'insécurité sociales qui caractérise les anciennes cités ouvrières : « *Dans une cité ouvrière se développe et s'accuse un sentiment d'isolement et de dépendance à l'égard du patron qui en temps de grève ou de chômage contribue à accroître les difficultés en les généralisant. Utiliser le cycle de la crèche-maison au cimetière-maison*

¹ Le « paternalisme » dénoncé par les responsables des CIL forme une version partielle (c'est-à-dire réduite à ses dimensions d'instrumentation économique et de contrôle social) et dégradée (par le souvenir vivace de l'idéologie du régime de Vichy) du paternalisme théorisé à la fin du XIX^e siècle par les promoteurs de l'économie sociale. L'expérience engagée à Roubaix-Tourcoing entretient en effet une filiation évidente avec ce dernier, dont elle a notamment hérité le principe de la responsabilité du chef d'entreprise et la conception indissociable de l'économique et du social.

² H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 25.

en passant par l'église-maison, le magasin-maison, est certainement peu souhaitable »¹. Ce faisant, le logement ne doit plus être placé au service exclusif de l'économie, tel un outil manipulé dans l'unique but d'optimiser la reproduction de la force de travail², de récompenser les salariés les mieux insérés dans l'appareil de production³, voire d'exercer une pression par le chantage à l'expulsion sur les ouvriers récalcitrants ou aspirant à changer d'employeur⁴.

Afin d'éviter que l'action patronale ne demeure synonyme de favoritisme, d'ingérence dans la vie privée ou de limitation des libertés individuelles, il est donc souhaitable de limiter autant que faire se peut les situations où l'employeur loge son personnel par lui-même⁵. Et pour permettre au CIL de réaliser son objet, c'est-à-dire de construire des logements formant une source d'épanouissement pour l'individu et sa famille, il importe d'inverser les représentations attachées à l'initiative privée, en démontrant la capacité de celle-ci de produire des biens susceptibles de protéger les individus contre les risques de l'existence : « *Le foyer doit être, par excellence, un symbole de sécurité* »⁶. Suivant ce raisonnement, les « animateurs » des CIL sont logiquement conduits à réinvestir l'argument de la « sécurité-propriété », sur lequel se créait déjà un consensus large dans les milieux réformateurs et libéraux à la fin du XIX^e siècle : « (Le) *désir d'accession à la propriété de la maison familiale*

¹ *Ibid.*, p. 22.

² Afin d'étayer son propos sur la permanence chez certains employeurs isolés d'une stratégie de contrôle de la vie privée par le logement, Henri d'Antin de Vaillac fait état d'une annonce parue dans le Journal du Nord de novembre 1948 dans laquelle les dirigeants d'une filature proposent des logements « réservés à des familles nombreuses ayant quatre enfants âgés de moins de 16 ans » et dont l'accès est conditionné par l'engagement du chef de famille à « envoyer ses enfants à la filature quand ils auront rempli leurs obligations scolaires » (*ibid.*, p. 23).

³ Albert Prouvost prévient ainsi d'emblée : « *Nous ne construirons pas pour une seule classe de privilégiés : nous construirons pour les familles de tous les travailleurs, même les plus modestes* » (cité par *ibid.*, p. 29).

⁴ Mises à exécution par un certain nombre d'employeurs pendant l'Entre-deux-guerres (voir *supra*), les menaces d'expulsion symbolisent jusqu'à la caricature les rapports sociaux dont les responsables des CIL aspirent à se démarquer : « *Il est inadmissible et scandaleux qu'une famille puisse être expulsée et jetée à la rue parce que le chef de famille aurait jugé bon de changer d'employeur. Le temps du servage est un temps révolu !* » (D. Parker, 1952, *op. cit.*, p. 39).

⁵ Les dirigeants des CIL concèdent toutefois que la solution individuelle s'impose pour certaines industries isolées, dans des secteurs tels que la production d'électricité, la chimie ou encore la sidérurgie. Ils préconisent dans ces cas précis d'introduire des tiers entre l'employeur et les salariés, par la constitution de sociétés d'HBM à gestion paritaire chargées de construire et de gérer les logements nécessaires à la production.

⁶ H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 34. Cette ambition fait alors écho aux revendications relayées par les représentants du Mouvement populaire des familles : « *être logé ne suffit pas ; il faut, de plus, que les travailleurs se sentent chez eux. Se sentir chez soi, c'est jouir d'une certaine sécurité et d'une réelle liberté. La sécurité du logement, c'est la possibilité pour les travailleurs de rester le temps qu'ils voudront dans un logement où ils pourront vivre et élever leurs enfants, sans se sentir continuellement sous la menace d'une expulsion possible. (...) La liberté dans le logement, c'est d'être indépendant de son patron en cette matière. Lorsque l'ouvrier, au sortir de l'atelier ou de l'usine, est logé dans la maison du patron, il faut comprendre qu'il éprouve un pénible sentiment de manque de liberté, de dépendance, contraire à toutes ses aspirations les plus légitimes* » (M. Montaclair, 1949, « Le problème humain. Désirs des travailleurs en matière de logement », Centre des jeunes patrons, *Le logement*, Paris, p. 26).

(...) est un désir instinctivement ancré au cœur de l'homme (et) pousse chaque famille à rechercher l'indépendance et la sécurité matérielle »¹.

2.1.4 Rapprocher les points de vue des employeurs et des salariés

En faisant le choix d'associer les organisations représentant les salariés à la gestion du CIL, le patronat textile de Roubaix-Tourcoing adresse un second signal fort à son environnement. Par cet acte, il manifeste clairement sa volonté de tourner la page du paternalisme d'entreprise et des rapports de dépendance qui caractérisent celui-ci : « *Il faut que, à la notion du "bon patron" qui prévoit tout pour le bien-être de ses ouvriers, se substitue la notion de l'association, sur un pied d'égalité, des représentants ouvriers et des représentants patronaux* »². Il définit par là même le cadre d'une institution nouvelle, dont la vocation consiste à construire son action à partir des aspirations des intéressés, à faire œuvre de pédagogie auprès des ouvriers locataires, ainsi qu'à contribuer à la pacification des rapports sociaux dans la cité.

Le CIL, une institution paritaire

L'adoption d'une gestion paritaire par le patronat textile met les représentants des travailleurs et des employeurs réunis au conseil d'administration du CIL en situation de faire état des besoins et des aspirations de leurs mandants respectifs. Elle a aussi pour effet de placer leur action sous le signe d'un intérêt supérieur, à savoir l'amélioration des conditions de logement de la population³. Indispensable à la réalisation de cette finalité institutionnelle, l'aptitude des administrateurs salariés et patronaux à représenter les intérêts de leurs mandants tout en sachant dépasser ceux-ci et coopérer avec l'autre bord est abondamment célébrée par les responsables du CIL de Roubaix-Tourcoing. Chaque fois que l'occasion s'y prête (inauguration d'un nouveau programme de logements, anniversaire de la création du CIL, etc.), ceux-ci ne manquent pas de souligner la bonne volonté et l'esprit de fraternité qui habitent l'ensemble des animateurs de l'institution.

¹ D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 41.

² *Ibid.*, p. 40.

³ Henri d'Antin de Vaillac explicite au début des années 1950 la portée de l'œuvre engagée par les CIL : « (...) la nature des CIL et leur action si variée sont inspirées par ce but éminemment social qu'est l'amélioration des conditions de logement. Le lien entre tous les CIL, si divers pourtant réside dans un sens social profond et la foi en l'œuvre entreprise. Tous les créateurs et animateurs de ces CIL surgis un peu partout présentent ce trait commun : la conscience très vive de leurs responsabilités sociales, le refus d'admettre un état de choses inadmissible et dégradant pour la personne humaine » (1952, *op. cit.*, p. 142).

Un syndicaliste se félicite ainsi ouvertement du fait que « *le caractère paritaire ne vient pas d'une sorte d'équilibre ou de tension entre employeurs et salariés. Il réside essentiellement dans l'attachement et le dévouement des uns et des autres à une grande œuvre commune. Il n'y a pas, à Roubaix Tourcoing, de responsables patrons du CIL en face de responsables ouvriers du CIL. Il y a un CIL auquel collaborent tous les professionnels, à quelque rang social qu'ils se trouvent* »¹. Revenant sur le contexte de la création du CIL, Bernard d'Halluin, le président du Syndicat patronal textile, livre à son tour sa conception personnelle du bien commun : « *dans la nuit de l'occupation, dans le sacrifice individuel et collectif qu'imposait la présence de l'ennemi du moment, nous avons réalisé la leçon de l'épreuve et nous avons rêvé d'une Cité meilleure. Dans le malheur de la Patrie – et la Patrie est le bien de tous – dans le partage de l'héritage matériel et moral que des siècles d'histoire ont forgé pour tous, nous avons rêvé d'une Cité fraternelle d'où seraient bannis, autant qu'il est possible, le malheur et la misère, où serait exalté le travail, la famille, la Nation* »². Par-delà les particularités rhétoriques, une foi identique dans la propension des représentants de la sphère professionnelle à poursuivre le même objectif se manifeste à travers ces déclarations : « *ce sont les Professions tout entières, employeurs et employés, qui s'unissent pour construire* »³.

Cette réactualisation de la thèse de la « *cause commune* »⁴, dont la vigueur s'explique notamment par la souscription des différentes composantes de la société locale aux mêmes valeurs chrétiennes, charrie le modèle d'une régulation sociale fondée sur la capacité des représentants du travail et du capital à s'entendre et à démentir l'existence d'un antagonisme irréductible de classe. Elle se traduit par l'association précoce des syndicats ouvriers au gouvernement du CIL – la CGT et la CFTC font partie des membres fondateurs de l'institution paritaire en 1943. Elle occasionne également la définition d'une « *politique paritaire en matière de logement à Roubaix-Tourcoing* », selon les termes de l'accord co-signé en 1946 par le Syndicat patronal textile et les représentants des salariés⁵.

¹ Propos tenus en 1950 ou en 1951 par Robert Payen, administrateur représentant la CFTC au sein du CIL de Roubaix-Tourcoing (*La lettre de l'ACMIL*, 1993, *op. cit.*, p. 25).

² Propos non datés cités par D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 98. Bernard d'Halluin avait été un militant de l'Action française pendant l'Entre-deux-guerres.

³ H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 2.

⁴ A. Dewerpe, 1993, *op. cit.*, p. 20.

⁵ Les syndicats ouvriers étant condamnés à la clandestinité sous le régime de Vichy, c'est seulement à cette date que le paritarisme est inscrit formellement dans les statuts du CIL.

Les ressources spécifiques des délégués ouvriers : une capacité à connaître les besoins sociaux...

L'accession des syndicats ouvriers aux organes de décision du CIL se justifie par l'intérêt stratégique qui réside dans leurs ressources propres : à travers leurs représentants, c'est la réalité de la situation des travailleurs qu'il s'agit de saisir. La mission des délégués salariés consiste en premier lieu à rendre compte de la réalité des besoins en logement et à traduire celle-ci dans la stratégie du CIL : « *On a convenu à l'origine que les maisons étaient faites pour les ouvriers, il leur appartient de dire comment ils les veulent...* »¹. Une commission mixte provisoire est ainsi instaurée dès 1943 « *afin de connaître les désirs des locataires et de recevoir leurs doléances* »². Par sa propension à renseigner le bureau d'étude du CIL et les organismes constructeurs sur les souhaits des usagers, cette commission doit jouer un rôle opérationnel et contribuer à intégrer ces éléments dans la conception et la localisation des futurs logements. La reconnaissance officielle de l'existence du CIL paritaire de Roubaix-Tourcoing entraîne sa dissolution en 1946, mais l'association des représentants ouvriers n'en demeure pas moins par la suite l'un des principaux fondements de la légitimité d'une institution supposée « *(connaître) les besoins locaux particuliers mieux qu'une administration anonyme éloignée* »³.

Afin d'affiner la connaissance spécifique des besoins qu'il tient de son intimité avec les employeurs et les salariés, le CIL a également pour vocation de faire la synthèse des différentes expertises constituées localement dans ce domaine. Les représentants de l'interprofession sont censés jouer un rôle de premier ordre dans la coordination des énergies locales grâce aux mandats qu'ils détiennent dans divers organismes : sociétés d'HLM, offices publics d'HLM, centres de propagande et d'action contre les taudis (PACT), associations de restauration immobilière (ARIM), etc.⁴. Sa capacité à créer des partenariats locaux autour de la définition des besoins pertinents en logements conduit l'institution paritaire à nourrir la prétention d'engager des politiques bénéfiques à la collectivité dans son ensemble. Les dirigeants du CIL s'efforceront régulièrement après la guerre de souligner la propension de l'organisme à capter localement les aspirations et à placer celles-ci au centre de ses

¹ Propos émis en 1952 par le maire de Roubaix Victor Provo, cités par D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 112.

² H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 30.

³ *Ibid.*, p. 33.

⁴ Les PACT et les ARIM ont été mises en place dans les années 1940-1950 pour améliorer l'habitat et résorber les taudis. Des patrimoines de plusieurs centaines de logements seront rapidement constitués par ces associations dans des villes comme Lille, Roubaix ou Lyon (R. Ballain, E. Maurel, 2002, *Le logement très social*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube, p. 19).

interventions¹. Cette préoccupation est sans doute présente à leur esprit lorsqu'ils organisent en 1946, en présence d'un certain nombre de responsables politiques nationaux, un référendum populaire à l'occasion de l'inauguration de la Cité expérimentale du Congo afin de recueillir l'opinion des visiteurs à propos des différentes maisons réalisées.

... et à faire preuve de pédagogie auprès des salariés

La participation des représentants ouvriers à la gestion du CIL vise également à faciliter la transmission d'informations et de normes en direction de leurs mandants. Ils doivent ainsi s'assurer que les opportunités offertes par la réglementation sont bien perçues par les travailleurs et, à défaut, leur faire connaître les aides et les services auxquels ils ont la possibilité d'accéder auprès des différentes organisations concernées par la question du logement (CIL, mais aussi collectivités locales, organismes d'HBM, caisses d'Allocations familiales, etc.). Leur rôle consiste également – et c'est l'aspect qui nous intéresse le plus ici – à favoriser l'œuvre d'éducation engagée par le CIL. Du fait du rapport privilégié qu'ils entretiennent avec les intéressés, les syndicats ouvriers sont supposés contribuer de manière décisive aux efforts mis en œuvre pour modifier certaines des représentations et des dispositions qui sont nourries par ces derniers sur la question du logement.

Dans ce domaine, l'effort porte en priorité sur les représentations sociales qui s'appliquent au niveau des loyers, dont l'augmentation rapide et soutenue est jugée indispensable à la relance de la construction (voir *supra*). Mise en place dans le but de compenser une partie de l'augmentation des loyers dans le budget des ménages, l'allocation-logement semble cependant incapable de résorber à elle seule l'écart qui existe entre les loyers pratiqués et le seuil de rentabilité des constructions. Pour réaliser un tel objectif, il faudrait instituer « *un service national du logement (représentant) une charge fiscale intolérable, qui imposerait rapidement la nécessité de faire payer le service rendu* »². Soucieux de préserver le rôle de l'initiative privée, les représentants de l'institution en déduisent que la solution passe principalement par une augmentation de la dépense consacrée au logement par les ménages. Or trois décennies de « démagogie » entretenue par le pouvoir

¹ Cette volonté de faire participer les ouvriers à la conception des logements qui leur sont destinés est alors partagée par les représentants du Mouvement populaire des familles : « *Il ne s'agit pas seulement de construire pour les familles ouvrières, il faut que celles-ci prennent conscience de leurs besoins dans ce domaine, et de leurs possibilités ; il faut qu'elles puissent les exprimer librement et qu'elles collaborent efficacement, par l'apport de leur expérience de la vie de travailleur, à la recherche des solutions* » (M. Montclair, 1949, « Le problème humain. Désirs des travailleurs en matière de logement », Centre des jeunes patrons, *op. cit.*, p. 26)

² H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 11.

étatique dans ce domaine ont contribué selon eux à marquer profondément les représentations des ménages ainsi que l'organisation de leurs budgets. Il importe donc avant toute chose de préparer les esprits au changement : « *Nous nous sommes habitués à payer des loyers sans aucun rapport économique sérieux avec la valeur de l'appartement occupé ; dans bien des cas on s'est même accoutumé à ne rien payer ou presque, de telle sorte que, s'il fallait aujourd'hui revenir à un équilibre réel, l'opinion, qui n'y est pas préparée, crierait au scandale. Il y a là toute une éducation à refaire (...) et qui consiste à enseigner à nos concitoyens la valeur économique, sociale, familiale et morale du logement* »¹.

Les animateurs des CIL invitent en conséquence à « *remettre le logement à la place qu'il doit occuper dans la hiérarchie des besoins* »², en amenant les ménages à considérer celui-ci comme une dépense aussi essentielle que la nourriture ou les vêtements – loin devant des biens de consommation susceptibles d'exercer un attrait surdimensionné par rapport à leur nécessité réelle (comme l'automobile par exemple). L'entreprise pédagogique place les mandataires ouvriers en première ligne. En les associant aux prises de décision dans les CIL et les SA d'HBM, les employeurs entendent rapprocher le point de vue des locataires (enclins spontanément à souhaiter le *statu quo* en matière de loyers) de celui des propriétaires (qui attendent un revenu suffisant pour amortir l'investissement initial). Ce rapprochement doit s'opérer en deux temps. Les représentants des salariés sont d'abord censés prendre la mesure des réalités économiques du secteur du logement à travers leur participation à la gestion des organismes concernés : « *Grâce à ce caractère paritaire, les délégués ouvriers ont accès à toutes les sources d'information quant à la situation financière de la société et ils se rendent compte par eux-mêmes des charges qui pèsent sur l'exploitation. De ce fait, ils comprennent la nécessité d'équilibrer le budget* »³. On attend d'eux ensuite qu'ils relaient cette information auprès de leurs mandants. Selon cette perspective, les syndicats ouvriers sont censés contribuer à la production d'un consentement au principe d'une hausse de la dépense-logement au sein de la société : « *Les associations des propriétaires et les organisations patronales peuvent multiplier les articles et les conférences, coller des papillons et des affiches, répandre des slogans, tout cela n'atteindra que très peu les travailleurs. Toute cette action d'information sera, "a priori", entièrement suspecte du fait même de son origine (...). La seule façon effective d'informer les travailleurs est de laisser à leurs représentants*

¹ Préface d'André Siegfried de l'Académie française, dans D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 6. Relayée par d'autres représentants patronaux ainsi que par le ministre Claudius-Petit pour justifier l'adoption de la loi du 1^{er} septembre 1948 (voir *infra*), l'approche de la question de l'augmentation des loyers sous l'angle de la pédagogie n'est pas spécifique à l'industrie textile de Roubaix-Tourcoing (cf. S. Effosse, 2003, *op. cit.*, p. 214).

² D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 119.

³ *Ibid.*, p. 114.

habituels et attirés, c'est-à-dire à leurs syndicats les plus représentatifs, le soin de leur exposer le problème du logement et de ses données économiques inéluctables »¹.

Conçue comme un préalable indispensable à la relance de la construction, l'œuvre éducative des CIL doit également contribuer à faciliter la gestion des nouveaux quartiers. Là encore, la dimension paritaire de l'institution joue un rôle essentiel qui se manifeste notamment lors de l'attribution des logements financés avec la cotisation interprofessionnelle. Dans un contexte marqué par l'abondance de la demande de logements, la mise en place d'une commission paritaire chargée de choisir les futurs locataires a pour vertu de marquer encore plus nettement la disjonction entre le contrat de bail et le contrat de travail et « *d'éviter (au CIL) tout reproche de paternalisme ou de favoritisme* »². Composée à Roubaix-Tourcoing de quatre patrons, quatre ouvriers et un cadre, cette commission statue sur des dossiers anonymes à partir de critères mêlant préoccupations économiques (localisation de l'emploi et « *valeur professionnelle* » du candidat) et sociales (état du logement occupé, situation familiale)³. La phase d'examen des demandes de logements se teinte fréquemment de considérations morales. Conformément à leurs convictions familialistes, les responsables de l'institution adoptent ainsi une règle établissant une priorité d'accès aux maisons individuelles au profit des familles nombreuses et des locataires d'appartement à partir du deuxième enfant. Invoquant la nécessité de conserver le patrimoine dans un bon état d'entretien, ils se réservent en outre la possibilité de faire évaluer la tenue des logements des candidats par des assistantes sociales. Soumis à l'appréciation des membres de la commission paritaire d'attribution, les résultats de ces enquêtes invitent périodiquement à distinguer les ménages les plus méritants⁴ et, le cas échéant, à mettre à l'épreuve ceux dont les capacités d'entretien n'ont pu être établies (en différant l'attribution du logement à l'année suivante par exemple).

Pour le patronat textile, l'apprentissage des ouvriers ne doit cependant pas s'arrêter à leur entrée dans les logements neufs. Plusieurs dispositions sont prises en conséquence afin d'instiller l'esprit social de l'institution aux bénéficiaires et de multiplier ainsi ses relais locaux. Ainsi des équipements collectifs familiaux, les « Maisons de l'Enfance », sont-ils

¹ *Ibid.*, p. 113-114.

² H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 145.

³ *Ibid.*, p. 145-146.

⁴ « *Il y a (...) des familles qui, bien qu'entassées en une seule pièce la maintiennent par un effort héroïque de la mère de famille dans un état de propreté impeccable pour tout ce qui dépend d'elle : une priorité dans les logements neufs sera une juste récompense de tant d'efforts* » (*ibid.*, p. 146). D'autres composantes patronales se prononcent après-guerre en faveur d'un système d'attribution des logements favorisant les occupants les plus méritants : « *Les maisons les plus soignées doivent être confiées seulement aux ouvriers qui ont bien entretenu les logements plus modestes qui leur avaient été d'abord affectés* » (Comité d'organisation de la sidérurgie, 1944, *op. cit.*, p. 104).

construits après-guerre dans les nouveaux quartiers pour remédier à l'éloignement du centre-ville. Par-delà leur vocation sanitaire, ils proposent une palette complète de services destinés à développer les aptitudes des habitants et à accroître leur bien-être : « *cours d'enseignement ménager, de solfège, de puériculture, de jardinage, de travaux manuels, d'éducation physique, organisation de différents sports ou jeux, bibliothèque, etc.* »¹. L'épanouissement de la famille doit rejaillir en outre sur l'apparence du logement, enjeu autour duquel le CIL s'efforce d'entretenir une certaine émulation. Des remises de loyers sont par exemple accordées aux occupants des maisons les mieux entretenues à l'occasion de concours organisés à cette fin. Et pour pallier un enthousiasme que l'on pressent moindre dans les cités d'habitat collectif – faute d'un sentiment d'appropriation aussi développé chez les occupants –, on attend des mandataires salariés qu'ils interviennent le cas échéant pour faire respecter les règles d'entretien et de propreté des parties communes². À partir du début des années 1950, l'édition du bulletin de liaison mensuel « *Chez nous* » aura pour finalité de diffuser ces conseils d'entretien auprès d'une audience élargie³.

Par-delà la question du logement, une œuvre de pacification sociale

Lorsqu'il met sur pied le CIL, le patronat textile de Roubaix-Tourcoing aspire depuis plusieurs années à instaurer des rapports sociaux fondés sur un esprit de dialogue et de coopération plutôt que sur les logiques de confrontation sociale et de conflit qui ont dominé l'Entre-deux-guerres. Soucieux de garantir l'ordre local, il conçoit l'institution paritaire comme le moyen d'établir de nouvelles règles du jeu, invitant à traiter les revendications des travailleurs non plus sur le registre de la police et de l'affrontement, mais par la recherche de réponses concrètes à l'insécurité ouvrière : « *La paix sociale ne peut être trouvée qu'en recherchant la justice sociale* »⁴. Pour ses dirigeants, les vertus pacificatrices de l'institution

¹ H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 148.

² On reconnaît là à nouveau la marque de « *l'éducation ménagère moralisatrice* » qui se met alors en place pour assurer la bonne gestion des ménages dans un contexte de pénurie : « *capacité à tenir son foyer, à tenir son budget* » (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 63).

³ Le recours à une propagande hygiéniste fait alors consensus dans les différentes sphères patronales : « *La propagande doit convaincre chacun que la santé et le bonheur fuient le logement malpropre. Elle fera remarquer aux jeunes que le sportif ne peut acquérir la forme, s'il ne dispose pas d'un logis sain, aux vieux, que le taudis abrège leurs jours. (...) La propagande pourra atteindre l'écolier. Ce sera peut-être sa forme la plus féconde. Mais elle devra atteindre aussi l'adulte par la presse, la radio, le cinéma* » (*ibid.*, p. 149).

⁴ D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 39. Pour le délégué du CPL, ce précepte s'applique naturellement à la question du logement : « *La paix sociale (...) ne peut être que le résultat d'un effort tenace et méthodique pour éliminer, l'une après l'autre, les iniquités de notre Société. La plus grave de ces iniquités réside sans aucun doute, à l'heure actuelle, dans les conditions abominables de logement d'une grande partie de la population ouvrière de*

doivent d'abord se manifester à travers la réalisation de son objet déclaré. L'idée selon laquelle l'amélioration des conditions de logement de la population ouvrière permettra à celle-ci de recouvrer sa dignité et de se représenter comme l'égale des autres classes sociales réside ainsi au cœur de l'action du CIL. Cette idée traduit l'ambition des animateurs de l'institution de construire, à travers des logements, les fondations de l'harmonie sociale dont les nouveaux quartiers sont voués à être le cadre : « *Nos quartiers CIL ne sont pas des quartiers comme les autres : ils doivent constituer de véritables communautés où des hommes nouveaux oubliant tout ce qui peut les diviser, cherchent d'un même cœur à vivre ensemble d'une façon vraiment fraternelle...* »¹. À ce titre, les quartiers construits grâce aux aides du CIL doivent éviter de reproduire la ségrégation caractéristique des cités ouvrières, leur vocation consistant au contraire à accueillir une population diversifiée et représentative de la cité dans son ensemble².

Mais l'esprit d'apaisement insufflé aux rapports sociaux est également censé provenir du fonctionnement interne des instances du CIL et de l'exemple offert aux yeux de tout un chacun par la bonne intelligence qui y règne. À travers les responsabilités qui sont confiées aux délégués ouvriers et les compétences qu'ils sont supposés développer dans ce cadre, le paritarisme doit ainsi « *contribuer à former des hommes* »³. Dans l'esprit des représentants de l'institution, le CIL offre aux travailleurs l'opportunité de s'extraire de leur condition prolétaire « *en leur permettant de s'initier à des problèmes complexes et d'acquérir, par là, une vue des choses plus étendue et plus générale* »⁴. Signe de cette promotion sociale, l'association de représentants ouvriers au gouvernement des CIL permet à ceux-ci de poser le pied dans un domaine, l'économie, où le patronat leur a toujours dénié la moindre compétence : « *En participant à l'action des CIL, les militants ouvriers qui y siègent apportent par ce fait même, leur contribution au renouveau économique du pays* »⁵. Une telle émancipation doit aboutir à rogner le complexe d'infériorité qui ôte habituellement aux ouvriers toute aptitude sociale en dehors de leur milieu d'origine. Une fois rassurés quant à

nos cités. La justice sociale exige donc que nous mettions tout en œuvre pour entreprendre la construction de logements salubres et confortables » (*ibid.*).

¹ Extrait non daté de la revue *Chez nous*, cité par D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 102.

² Une ambition similaire est affichée par le patronat de la sidérurgie au sortir de la guerre : « (Les sociétés immobilières financées par des caisses professionnelles) *seront tenues d'employer les fonds (...) à la construction de logements destinés au personnel des professions correspondantes. Mais elles seront libres de construire également, avec leurs fonds propres, pour toutes autres personnes, qu'il s'agisse d'artisans, de commerçants, d'intellectuels, etc. Nous y voyons l'intérêt suivant : elles pourraient ainsi édifier, non pas des cités exclusivement ouvrières, où se fortifie l'esprit de classe, mais des cités où tous les états qui constituent la société seraient représentés et mêlés* » (Comité d'organisation de la sidérurgie, 1944, *op. cit.*, p. 146).

³ D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 115.

⁴ *Ibid.*, p. 115.

⁵ Propos de M. Bataille, vice-président du CIL de Tours, cité par H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 49.

leurs propres capacités, les représentants des salariés sont censés pouvoir saisir « *l'occasion d'utiles contacts humains* » avec les employeurs et reconnaître en eux des semblables¹ – sans pour autant que ce type de socialisation ne les conduise à renier le sens de leur engagement premier².

2.2 Une initiative reconnue d'intérêt général

Les qualités prêtées au CIL de Roubaix-Tourcoing dans les domaines de la construction et des relations sociales sont abondamment soulignées par les dirigeants patronaux de l'institution. Cette insistance témoigne en l'espèce de la volonté de ces responsables de légitimer l'action qu'ils ont engagée à la tête du CIL et de gagner ainsi les soutiens nécessaires à l'efficacité et à la pérennisation de celle-ci. Ces pratiques argumentatives porteront rapidement leur fruit après-guerre. Occupant une place centrale dans l'exercice de justification élaboré par le patronat textile, l'adoption d'un gouvernement paritaire explique en grande partie le crédit acquis en quelques années par le CIL en dehors de la sphère professionnelle. Il convient ici d'évaluer la teneur des soutiens exprimés en direction de cette expérience interprofessionnelle pendant cette période. Ces soutiens sont en effet les seuls à même de transformer le statut de la gestion paritaire, c'est-à-dire de faire passer cette dernière d'une technique utilisée par le patronat textile en vue de satisfaire ses intérêts particuliers (2.2.1) à une régulation reconnue apte à mettre en œuvre le bien commun (2.2.2).

2.2.1 Du « procédé paritaire »³...

Par-delà les vertus imputées au paritarisme en matière de responsabilisation des locataires ou d'intégration des travailleurs, l'association des représentants des salariés au gouvernement du CIL est également conçue par le patronat textile comme une manière de satisfaire des enjeux

¹ « *La possibilité de contacts humains et personnels, sur le plan d'égalité, entre représentants patronaux et représentants ouvriers présente un intérêt qui dépasse de beaucoup le cadre limité des questions traitées. Permettre à des hommes de se connaître et de s'estimer, créer un climat de loyauté réciproque, n'est-ce pas contribuer, pour une grande part, à faciliter une solution conforme à l'équité et à la justice de toute la question sociale ?* » (D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 115).

² La propension des délégués ouvriers à persévérer dans leur propre engagement syndical simultanément à leur participation à l'œuvre d'apaisement social qui se joue dans l'assemblée paritaire est fréquemment mise en avant par les responsables de l'institution afin de réfuter les soupçons de paternalisme : « *Cette action du militant ouvrier au sein des CIL ne doit pas l'empêcher de poursuivre parallèlement le combat ouvrier pour améliorer ses conditions de vie, deux actions bien distinctes attendent le militant et se complètent* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 48-49).

³ Cf. L. Duclos, 2006, *op. cit.* (voir *supra*).

qui lui sont propres. L'emploi du procédé paritaire doit ainsi lui permettre tout à la fois de tenir les syndicats ouvriers à distance respectable de l'entreprise, de conserver la maîtrise des fonds issus de la cotisation volontaire et de contenir l'influence croissante de l'État dans le secteur du logement.

Le paritarisme comme antidote à la démocratie ouvrière

Le paritarisme du CIL de Roubaix-Tourcoing est conçu par Albert Prouvost comme « *un moyen, une méthode d'action morale contribuant à apaiser les passions, à affaiblir les "mauvaises tendances" des travailleurs à vouloir s'organiser par eux-mêmes en dehors de toute protection et de pouvoir seuls à leurs besoins* »¹. Il se définit en cela par opposition au modèle de la « gestion par les intéressés » promu à la Libération. À première vue, la volonté patronale de maintenir un encadrement social des travailleurs se révèle à travers le rôle éducatif qui est confié aux syndicats ouvriers et le fonctionnement des organismes créés pour compléter l'œuvre du CIL².

Cette volonté se traduit également par une marginalisation de fait des comités d'entreprise. Si ces derniers sont associés dans certaines entreprises au choix des salariés bénéficiaires des aides du CIL, les industriels roubaisiens ne souhaitent visiblement pas les associer à la gestion des fonds engendrés par la cotisation interprofessionnelle. La réticence du patronat chrétien s'exprime au nom des finalités de l'institution dont il a souhaité la création. Alors que le CIL est destiné à favoriser l'avènement d'un climat d'apaisement social dans l'agglomération, les comités d'entreprise ne semblent pas constituer un lieu propice à la collaboration entre employeurs et salariés : « *engageant toute la marche de l'entreprise, ces comités suscitent des conflits d'intérêts et de tempéraments très grands. Par contre, sur le point précis du logement, les bonnes volontés se rapprochent bien plus aisément : les côtés si tragiques de la crise ne peuvent laisser personne insensible, et c'est l'intérêt de tous de la résoudre rapidement* »³.

¹ A. Prouvost, 1992, *op. cit.*, p. 76, cité par C. Trébouet, 2001, *op. cit.*, p. 102.

² Les Maisons de l'Enfance construites dans les nouveaux quartiers financés avec l'appui du CIL constituent un exemple caractéristique de cette tendance invétérée du patronat industriel chrétien à instaurer des tutelles dans la vie hors du travail. En garantissant un financement autonome de ces équipements vis-à-vis du CIL et en en déléguant la gestion à un comité de maison formé de locataires élus, les industriels locaux aspirent à poser un symbole fort : possibilité est offerte aux travailleurs de prendre en charge leur propre émancipation en dehors de tout contrôle patronal (cf. H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 148-149). Mais cette ambition initiale semble tempérée d'emblée par les modalités concrètes de gouvernement de ces maisons : les représentants des usagers sont accompagnés par des assistantes sociales dans l'exercice de leurs responsabilités et la présidente de l'association n'est autre que l'épouse d'Albert Prouvost...

³ *Ibid.*, p. 47.

Par-delà l'objectif de pacification, le patronat textile entend imposer sa propre géographie institutionnelle des relations sociales. Par la vitalité de ses initiatives et l'ampleur de ses réalisations concrètes, le CIL diffuse une conception des rapports sociaux fondée sur l'idée que la concertation avec les syndicats ouvriers est valable avant tout au niveau des territoires¹. Ancré dans l'espace de l'interprofession, il permet aux industriels de contourner une institution dont la vocation consiste à associer sur le mode de la consultation les représentants élus des salariés à la gestion de l'entreprise : « *Avec le logement c'est un monde nouveau que les hommes sont appelés à construire. La question du logement vient à point nommé pour faire barrage à d'autres mouvements dont le développement risquerait de mettre à mal l'unanimité de la reconstruction. Les comités d'entreprises naissants sont d'emblée dépassés par ces institutions à la fois locales et professionnelles dont le CIL représente le modèle le plus pur* »². En écartant le spectre de la négociation dans l'entreprise, l'émergence de l'échelon interprofessionnel répond à la volonté patronale de maintenir l'espace de l'entreprise dans la sphère privée. En d'autres termes, le paritarisme a vocation à protéger l'employeur contre toute ingérence des salariés dans l'espace économique de l'entreprise³. Le rôle concédé aux syndicats ouvriers dans la gestion des institutions sociales engendrées à l'extérieur de l'entreprise s'interprète dans cette perspective comme la contrepartie implicite de la réaffirmation de l'autorité patronale dans l'espace de la production.

Le paritarisme comme rempart à l'omnipotence de l'État

Pour le patronat, l'intérêt du paritarisme de gestion réside également dans sa propension à dégager un espace d'intervention spécifique pour l'initiative privée au sein de l'action publique. La légitimité acquise localement à travers les réalisations du CIL de Roubaix-Tourcoing (et des autres organismes censés recouvrir rapidement la totalité du territoire

¹ La vision du patronat textile s'étend en la circonstance à l'ensemble des institutions sociales : « *Si le contrôle et la gestion des institutions sociales d'une entreprise isolée sont du domaine du comité d'entreprise, la gestion des services ou d'institutions réalisées sur le plan local ou régional par des organismes interentreprises ou interprofessionnels et le contrôle des sommes affectées par voie de compensation à des œuvres d'intérêt général ou à des compléments de salaires, doivent être réalisés par des associations constituées sous le régime de la loi de 1901 sur le plan local, régional ou même national* » (Syndicat patronal textile de Roubaix-Tourcoing, projet de « Déclaration de principes pour une convention collective nationale », 1945, cité par B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 241 n.).

² D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 98-99. La stratégie patronale s'explique notamment par le fait qu'un grand nombre de comités d'entreprise sont contrôlés par la CGT, organisation largement majoritaire dans l'industrie après la guerre.

³ En cela, la logique adoptée par le patronat des CIL fait écho à celle qui préside au même moment la création des régimes de retraites complémentaires – entre autres institutions de la protection sociale paritaire (B. Friot, 1997, *op. cit.*).

national) doit en effet contribuer à neutraliser l'hypothèse d'une nationalisation du logement. À cette hypothèse, qui repose sur l'instauration d'un « service public de l'habitation » centralisant la totalité des programmes de construction, les industriels du textile – en même temps que d'autres groupes d'intérêts et plusieurs composantes de l'appareil politico-administratif – opposent à la Libération un projet basé sur la coordination des efforts privés et publics ainsi que sur la limitation de l'État à un rôle de collaboration, d'encouragement et de contrôle¹. La finalité de ce projet consiste notamment à conserver au patronat la maîtrise des fonds versés par les entreprises ainsi que des CIL, maîtrise que d'aucuns estiment menacée par l'antienne remise au goût du jour d'une cotisation légale collectée et gérée par des organismes publics ou parapublics (sur le modèle des caisses d'Allocations familiales). Témoignant en cela de l'influence qu'exerce la doctrine corporatiste sur les représentations et les discours des créateurs du CIL², le recours au paritarisme vise explicitement à tenir l'État à distance : « (...) *les charges et les risques sociaux doivent être couverts en plein accord avec les intéressés. C'est d'ailleurs pourquoi nous souhaitons que toutes les Institutions destinées à protéger l'individu et sa famille : assurances sociales, allocations familiales, apprentissage, logement, soient gérées paritairement par tous les intéressés : ingénieurs, employés, ouvriers et patrons et non pas par l'État dont le rôle comme représentant l'intérêt général doit se borner à des contrôles comptables nécessaires sur la gestion de ces organismes* »³.

Pour les représentants de l'institution, la reconnaissance du rôle prééminent de l'initiative privée et de la capacité de celle-ci de suppléer l'État dans la production de l'intérêt général doit déboucher sur l'octroi aux acteurs économiques et sociaux d'une liberté importante dans l'appréciation des besoins en logements et des interventions à développer en conséquence. Dans le contexte de l'Après-guerre, cette revendication d'une marge d'autonomie et d'une spécificité locale par rapport aux politiques définies au plan national s'applique principalement à la conception des logements. Alors que les architectes et les technocrates du MRU tablent sur la construction de grands ensembles d'habitations – suivant en cela les préceptes de la Charte d'Athènes –⁴, les dirigeants du CIL de Roubaix-Tourcoing

¹ S. Effosse, 2003, *op. cit.*, p. 145. Au sujet de la concurrence qui s'exerce alors sur la scène de la politique du logement entre les adversaires du « collectivisme du logement » et les partisans de la nationalisation du logement – justifiée selon eux au même titre que la nationalisation du secteur de l'énergie et qui repose sur une politique de grands ensembles dont la réalisation serait confiée aux seuls offices publics d'HBM et le financement assuré par une caisse de l'habitation abondée essentiellement par l'impôt et l'emprunt –, voir *ibid.*, p. 139-145.

² L'adhésion aux thèses corporatistes est ancienne chez les industriels du Nord, qui dès la fin du XIX^e siècle concevaient la mise en place de syndicats mixtes comme un moyen de prévenir l'émergence de l'État social et l'expansion des syndicats ouvriers (B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 242).

³ Propos non datés d'Albert Prouvost (*La lettre de l'ACMIL*, 1993, *op. cit.*, p. 26).

⁴ Sur la politique élaborée au sein du MRU au sortir de la guerre, B. Vayssière, M. Candré, D. Voldmann, 1995, *Une politique du logement. Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, 1944-1954*, Paris, IFA/PCA.

récusent une modernité qui irait à l'encontre des aspirations des intéressés : « *pourquoi adopterait-on, en matière d'habitation, sans raisons majeures et essentielles, par esprit de système ou par amour des théories abstraites, des solutions qui seraient contraires aux désirs des Français ?* »¹. La préférence pour la maison individuelle formera pendant plusieurs décennies une constante chez les responsables du CIL de Roubaix-Tourcoing, alimentant une rhétorique régionaliste dans laquelle l'institution paritaire se présente comme un vecteur d'émancipation culturelle des territoires par opposition au jacobinisme français : « *À Roubaix-Tourcoing, l'entente de tous en faveur de la construction fait revivre l'esprit traditionnel de nos vieilles communes de Flandre, étouffé par cent ans de centralisation excessive* »².

2.2.2 ... à une institution paritaire adouée par les pouvoirs publics

Contrairement aux expériences avortées de l'Entre-deux-guerres, les promoteurs du CIL de Roubaix-Tourcoing ne se contentent pas de manœuvrer localement le « procédé paritaire » à des fins de tranquillité sociale et d'autonomie à l'égard du politique. La réussite de l'expérience commencée en 1943 reposant à leurs yeux sur la mobilisation de toutes les énergies existantes, ils mettent très vite sur pied une « propagande »³ destinée à leur assurer une large adhésion au sein de la société et de la sphère publique (voir *infra*). L'entreprise rencontrera une attente diffuse dans l'ensemble du pays, à tel point qu'en quelques années, les vertus conjuguées de l'organisation collective interprofessionnelle et de la gestion paritaire contribueront à conférer à l'action de l'institution le caractère d'une œuvre d'intérêt général : « *Les CIL paritaires ont une autorité beaucoup plus grande, vis-à-vis des pouvoirs publics, des municipalités, des caisses d'allocations familiales, des ouvriers du bâtiment. Leur forme*

¹ D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 43. La propension du MRU au début des années 1950 à encadrer la construction d'HLM (par la définition de normes d'habitation notamment, voir *infra*) et, dans le cas de certaines opérations, celle de la Caisse des dépôts et consignations à subordonner ses prêts à la désignation d'un architecte extérieur à la région ont ainsi tendance à désoler les administrateurs du CIL qui voient dans ces évolutions une remise en cause de leur « idéal champêtre » fait de maisons avec jardins. Illustration de cet atavisme, le projet d'aménagement élaboré en 1952 par Le Corbusier à la demande d'Albert Prouvost est finalement rejeté par le conseil d'administration : « *novateur mais trop "collectif" et trop peu aéré au goût du CIL* »... ([B. Serieyx], 2003, *Pluriel et singulier. 1943-2003, du Comité interprofessionnel du logement au Groupe CMH*, Groupe CMH, p. 107).

² Propos tenus en 1950 ou 1951 par Gérard Motte, administrateur patronal du CIL (*La lettre de l'ACMIL*, 1993, *op. cit.*, p. 21). La préférence pour la maison individuelle n'est pas propre au patronat des CIL : ce type d'habitat représentait déjà 70 % des logements construits par les employeurs pendant l'Entre-deux-guerres – les plus fortes proportions s'observant dans les mines et les chemins de fer (G. Groux, C. Lévy, 1993, *op. cit.*, p. 154).

³ La « propagande » est très tôt revendiquée par les représentants des CIL comme l'une des dimensions essentielles de leur activité. Cette notion constitue de surcroît un vocable courant après-guerre dans le champ de l'action publique.

paritaire et apolitique inspire confiance à tout le monde (...) toutes les portes s'ouvrent »¹. La notoriété des CIL se construit initialement dans le Nord. Par-delà le ralliement précoce des autres professions (qui s'explique en partie par la prédominance de l'industrie textile dans l'économie locale²), le CIL de Roubaix-Tourcoing y acquiert rapidement un « *label de service public* »³ qui lui garantit le concours des organismes d'HBM, des organismes sociaux, des municipalités et de l'État.

Un financement complémentaire incontournable pour la construction locative

Les responsables du mouvement des HBM (puis des Habitations à loyers modérés, ou HLM, à partir de 1950) identifient très clairement le parti qu'ils peuvent tirer des ressources offertes par l'institution interprofessionnelle. La parcimonie avec laquelle les crédits publics sont alloués à la construction au cours de l'immédiat après-guerre tend en effet à faire des fonds collectés auprès des entreprises des montants indispensables au financement des programmes locatifs. Les aides accordées par le CIL aux organismes d'HBM prennent principalement la forme de prêts à taux réduits avec différé d'amortissement et, le cas échéant, d'avances de trésorerie⁴. Des contreparties matérielles sont définies dans le cadre de conventions qui octroient au CIL, pour chacun des programmes financés, un certain nombre de « droits de réservation », c'est-à-dire de droits de présentation de candidats prioritaires pour l'attribution des logements neufs⁵. Ces conventions ont également pour effet d'assurer à l'organisme financeur un ou plusieurs sièges au conseil d'administration de l'organisme d'HBM dont il finance les opérations. Après avoir créé sa propre société d'HBM en 1946, le CIL de Roubaix-Tourcoing contracte de cette manière au cours des deux années suivantes des partenariats privilégiés avec deux sociétés et deux coopératives d'HBM locales. Ces accords apparaissent alors conformes à l'ambition initiale du patronat textile « (d'exercer) *un contrôle*

¹ H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 48.

² Albert Prouvost estime ainsi dès 1944 que neuf employeurs de l'agglomération sur dix versent leur cotisation au CIL. Ce formidable succès est sans doute également facilité par le fait que ce sont les professions et non les entreprises qui adhèrent et versent au CIL une fraction idoine de l'ensemble des cotisations (logement, formation, cotisation syndicale) qu'elles collectent elles-mêmes auprès de leurs membres.

³ D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 111. Sur cette notion, voir D. Truchet, 1982, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut de service public, *AJDA*, p. 427-439.

⁴ Ces avances sont alors destinées à rembourser l'achat de créances de dommages de guerre ou à compenser les délais d'attente qui accompagnent le versement du prêt de la Caisse des dépôts et consignations.

⁵ À cette occasion, le contrat de bail est établi directement entre l'organisme bailleur et le locataire, indépendamment de tout lien avec le contrat de travail.

sur la gestion des HBM et (d'exiger) que tous les projets de constructions de ces sociétés soient soumis à son assentiment »¹.

L'entrée du CIL dans les instances politiques des organismes d'HBM est homologuée par les dirigeants de ces derniers, et ce pour deux raisons principales. La première est l'intérêt évident que représente un tel rapprochement pour l'activité de construction (cession de terrains, apport d'un volant de trésorerie flexible par rapport aux prêts de la Caisse des dépôts et consignations, réalisation d'études techniques, etc.). La seconde réside dans la propension de l'association des salariés au gouvernement du CIL à constituer une garantie contre le risque d'un détournement de l'objet social des HBM². Dès lors, la plupart des exigences formulées au sortir de la guerre par les responsables de l'institution paritaire ne soulèvent pas d'opposition notoire au sein des organismes constructeurs. Défendue par le patronat textile au nom de l'intéressement des entreprises à l'œuvre commune (seule garantie de la pérennité de la cotisation volontaire selon lui), la proportion élevée des droits de réservation alloués au CIL (qui peuvent représenter jusqu'à 90 % des logements construits) semble ainsi acceptable aux responsables des organismes d'HBM, et ce malgré l'écart qui se manifeste avec l'apport financier réel de celui-ci (qui équivaut alors habituellement à 20 % du coût des opérations de construction).

Une communauté d'idées évidente avec les institutions de la protection sociale et de la famille

Rapidement, le CIL noue aussi des partenariats avec les caisses de Sécurité sociale et d'Allocations familiales. Ces rapprochements se justifient par la tendance de l'institution interprofessionnelle à s'inscrire dans une logique de protection sociale (résorption des courées, accroissement du parc locatif abordable), ainsi que par son inspiration familialiste. Comme avec les organismes constructeurs, ils s'opèrent sur le mode de l'échange. En contrepartie du soutien apporté par les caisses d'Allocations familiales au logement sur leur Fond d'action sanitaire et sociale (soutien qui s'exprime par des aides financières aux opérations d'HBM, aux familles souhaitant accéder à la propriété et à l'amélioration du parc

¹ Compte rendu annuel au conseil d'administration du Syndicat patronal textile, exercice 1942-1943, cité par [B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 51. Sur la formation précoce d'un groupe immobilier autour du CIL de Roubaix-Tourcoing, voir *ibid.*, p. 68-70.

² Le Directeur de la Fédération nationale des organismes d'HLM, M. Langlet, manifesterait lui aussi au début des années 1950 sa confiance dans la capacité du paritarisme à empêcher une éventuelle ingérence patronale dans les décisions des bailleurs sociaux : « *Les HLM ne sauraient admettre une absorption apparente ou déguisée que leur caractère d'œuvre sociale publique les obligerait à repousser et qui apparaîtrait à tort ou à raison comme une façon pour les employeurs de reprendre indirectement une mainmise sur le logement des travailleurs. De ce point de vue, la formule paritaire écarte tout danger* » (D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 112).

existant), le CIL s'engage par exemple à réserver une partie des HBM disponibles au profit des familles allocataires. Le patronat textile prévoit également très tôt de consulter les organismes familiaux dans le cadre de la stratégie d'aménagement élaborée par le bureau d'étude du CIL. En situation, *via* leurs services sociaux, « *de se rendre compte journallement des ravages causés dans les familles par le manque de logements* »¹, ces organismes sont associés au même titre que les représentants des employeurs et des salariés pour leur faculté de médiation des besoins sociaux. Sa capacité de mobilisation et d'articulation des différentes expertises locales place en retour le CIL dans un rôle de « centre d'information-logement » à travers lequel il est susceptible d'élargir sa légitimité par-delà les professions (réalisation d'études sur les besoins en logements des salariés, mais également de l'ensemble de la population).

Un échange politique précoce avec certaines collectivités locales

La collaboration avec les collectivités locales est conçue d'emblée par les dirigeants patronaux du CIL comme une donnée indispensable à la réalisation des ambitions qu'ils affichent dans le secteur du logement. Elle s'engage à Roubaix dès 1943. Le soutien exprimé spontanément au tout nouvel organisme interprofessionnel par le maire Victor Provo se traduit cette année-là par la conclusion d'une convention définissant les modalités d'une politique partenariale de résorption des courées sur le territoire de la commune. À travers cet accord fondateur, le CIL s'engage à financer la construction de logements aidés sur les emprises des taudis démolis par la ville, en échange de quoi celle-ci garantira les emprunts souscrits par les organismes d'HBM pour compléter le financement de leurs programmes.

La Libération voit le partenariat s'étendre progressivement aux autres communes de l'agglomération de Roubaix-Tourcoing et l'échange s'enrichir de nouveaux termes. L'intervention du CIL se développe en particulier dans le domaine de la planification urbaine. Sur la base d'un plan d'urbanisme élaboré par son bureau d'étude en concertation avec les services municipaux et les représentants des HBM, le CIL définit les modalités de l'aménagement de nouveaux quartiers d'habitat en périphérie afin de décongestionner les centres de Roubaix et Tourcoing. La construction d'immeubles collectifs dans les secteurs denses, la constitution de réserves foncières et le financement d'équipements collectifs dans les quartiers péri-centraux s'inscrivent dans une stratégie similaire. Cette action se double en

¹ H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 73.

outre d'une politique de relocalisation industrielle aux marges des villes menée sous l'égide du Comité d'expansion économique, créé par le patronat à la Libération¹. De leur côté, les municipalités appuient la politique d'ensemble du CIL dans les domaines qui relèvent de leur compétence : recours à la procédure d'expulsion pour utilité publique, apports de terrains aux organismes d'HBM (sous forme de dons ou de cessions à bon prix), apports financiers en subventions, construction d'équipements dans les nouveaux quartiers, prise en charge des réseaux viaires et de lignes de tramway reliant ces quartiers aux centres des villes.

Une première forme d'échange politique est ainsi contractée au plan local qui voit les municipalités « (offrir) *aux CIL la concession de leur urbanisation* » contre l'engagement patronal d'entretenir un climat social apaisé et – dans le cas spécifique de Roubaix – d'abandonner toute velléité de conquête sur la scène politique locale². Plusieurs maires prennent l'initiative de placer leurs ressources politiques au service de l'institution paritaire et rendent des hommages appuyés à l'action engagée par celle-ci auprès de leurs administrés et des services de l'État³. Cette reconnaissance exprimée par les édiles locaux au cours des années qui suivent la Libération contribue alors à rehausser le procédé paritaire au grade de régulation apte à suppléer le politique dans la mise en œuvre de l'intérêt général.

Un échange politique ébauché au plan national

La reconnaissance de l'État revêt un caractère tout aussi primordial aux yeux des industriels du Nord. Sa maîtrise des principaux leviers d'intervention dans le secteur immobilier (pouvoir législatif et réglementaire, aides à la pierre, aides fiscales) fait de celui-ci un partenaire incontournable pour les responsables d'une institution qui nourrit l'ambition de mobiliser toutes les énergies existantes. Les ressources mises à disposition par l'État sont toutefois limitées au sortir de la guerre, le logement n'étant pas défini comme un objectif prioritaire sur l'agenda politique de la reconstruction. En dépit de l'ordonnance du 28 juin 1945, qui crée un

¹ D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 114.

² B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 243-244.

³ Victor Provo reste l'un des élus locaux les plus enthousiastes en la matière. Il joint périodiquement sa voix à celle du patronat textile et des syndicats ouvriers dans leur célébration des vertus pacificatrices du paritarisme : « *Petit à petit, sans abandonner pour autant jamais leur originalité de pensée ni l'indépendance de leur action, les hommes ont pris l'habitude de se rencontrer et d'examiner leurs problèmes. Et ils se sont aperçus que ces problèmes pouvaient être dans une grande partie réglés par ces contacts* » (propos non datés cités dans *La lettre de l'ACMIL*, 1993, *op. cit.*, p. 33). La faculté du paritarisme à dépolitiser les rapports sociaux constitue une ressource politique majeure au sortir de la guerre pour l'élu socialiste qui met alors sur pied une coalition rassemblant les partis de centre-droit (dans le sillage du Mouvement républicain populaire) à laquelle il devra sa longévité à la tête de la municipalité de Roubaix (qu'il n'abandonnera qu'en 1977). Cf. R. Lefebvre, 2004, « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, 54, 2, avril, p. 237-260.

« Service national du Logement » et légitime le principe d'une intervention publique dans ce secteur, le I^{er} plan (ou « Plan Monnet ») met en effet principalement l'accent sur la relance de l'appareil productif. L'État adopte dès lors une « *stratégie d'intervention minimale* » dans la construction et la reconstruction de logements¹. Conforme à la politique d'orthodoxie budgétaire défendue par le ministère des Finances face au MRU, ce choix se traduit par une distribution restrictive des crédits affectés à l'indemnisation des dommages de guerre (loi du 28 octobre 1946) ou à la construction d'HBM (loi du 3 septembre 1947)².

Dès cette période toutefois, l'expérience débutée à Roubaix-Tourcoing attire l'attention des pouvoirs publics. Ceux-ci ne tardent pas à se laisser convaincre de sa pertinence, ainsi qu'en témoignent les *satisfecit* exprimés au bout de quelques années jusqu'au plus haut sommet de l'État³. Le MRU, en particulier, partage la plupart des préoccupations exprimées par le patronat textile (mobilisation de l'épargne privée au profit de la construction, libération des loyers, recherche d'innovations techniques, recomposition de la structure urbaine, etc.) et voit dans l'action du CIL un réservoir d'initiatives pertinentes face à la crise du logement. Parmi les ressources développées localement par les représentants des professions (mise en place d'une allocation-logement, capacité de coordination des acteurs locaux, etc.), il se montre spécialement attaché à deux propriétés du CIL : l'association de délégués ouvriers à la définition de l'emploi des fonds et le caractère social de l'œuvre engagée (manifeste à travers le soutien de la construction d'HBM).

Le paritarisme est régulièrement loué par le pouvoir central pour sa capacité à rompre avec la subordination caractéristique du paternalisme d'entreprise et à établir l'égalité des ouvriers⁴. Ses vertus conciliatrices représentent en effet une ressource précieuse durant

¹ M. Mouillart, 1998, « Le logement comme catégorie économique », M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun (dir.), *Logement et habitat. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 59-67.

² S. Effosse, 2003, *op. cit.*, p. 158-163. La loi du 3 septembre 1947 instaure un régime provisoire de prêts du Trésor en direction des organismes d'HBM. Bien que portant sur des montants succincts, elle marque une première étape dans l'élaboration du système de financement du logement qui sera adopté au début des années 1950 dans la mesure où elle entraîne le réengagement des finances publiques dans la construction près de vingt ans après la loi Loucheur.

³ Les commémorations organisées par le CIL de Roubaix-Tourcoing seront régulièrement honorées sous la IV^e République par la participation de hauts dignitaires de l'exécutif (les ministres de la Reconstruction, plusieurs présidents du Conseil et, à titre exceptionnel, le président de la République). Cf. B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 245 et [B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 104.

⁴ Le Président de la République René Coty lui rendra un vibrant hommage sur ce thème dans un discours prononcé en 1955 : « Ici, est né le CIL inspiré d'un esprit paritaire qui est à mon sens d'une très haute et très large portée. (...) beaucoup des œuvres de naguère s'inspiraient d'une conception qu'on a appelée paternalisme. Si ces initiatives généreuses dans leur inspiration honoraient les employeurs qui les prenaient, il faut comprendre qu'elles soulevaient aussi dans une grande partie de la classe ouvrière des objections dont je peux dire qu'elles étaient également à l'honneur de la classe ouvrière... C'est cette réalité morale de la dignité humaine qui devait conduire les réalistes que vous êtes à une expérience paritaire qui fera date dans l'histoire sociale de la France » (*La lettre de l'ACMIL*, 1993, *op. cit.*, p. 41).

une période où la cohésion sociale est mise à mal par l'intensité des luttes salariales (à l'occasion des grèves de 1947 en particulier) et – à un degré moindre – par les mouvements collectifs qui se développent en réaction à la crise du logement et au problème spécifique des sans-logis (comme le mouvement des « squatters »)¹. Le ministre de la Reconstruction Claudius-Petit soulignera à ce propos au tournant des années 1950 : « *Je connais des villes dans lesquelles le climat social a été profondément changé par l'action des CIL. Grâce aux CIL paritaires, un terrain d'entente a été créé et dans ces villes, on a l'impression d'être transporté ailleurs. On respire un autre climat. Il est indispensable de rechercher toujours de nouveaux terrains de rencontre* »². Ces hommages répétés font écho à la fierté exprimée pendant la même période par les représentants des CIL, tout aussi convaincus de l'aptitude de l'institution interprofessionnelle à aplanir simultanément les tensions qui s'exercent à l'intérieur comme à l'extérieur de l'entreprise : « *Le climat social est détendu, depuis 1945 les conflits sociaux ont été moins vifs à Roubaix qu'à Lille et les passions politiques diminuent. Même ceux qui ne sont pas logés ont de l'espoir* »³.

La création du CIL de Roubaix-Tourcoing représente un autre attrait majeur pour les ministres successifs en charge du logement. Cet intérêt réside dans l'ampleur des capacités financières qui caractérisent l'organisme. Les fonds versés par les entreprises sont d'autant plus prisés par le MRU qu'ils n'ont pas vocation à être employés de manière indifférenciée ou pour satisfaire certains intérêts particuliers, mais dans l'idée au contraire de s'inscrire précisément dans une visée d'intérêt général. L'insistance avec laquelle les dirigeants du CIL rappellent les valeurs qui ont présidé à la création de l'organisme et qui guident depuis son action offre de ce point de vue des garanties certaines quant à la concordance des objectifs

¹ Le mouvement des squatters se développe après-guerre en référence à l'ordonnance du 19 octobre 1945 qui prévoyait la réquisition de logements vides en faveur des personnes sans logis dont la situation était de nature à représenter un trouble grave à l'ordre public. Sur l'action engagée par le Mouvement populaire des familles à partir de 1946, voir B. Duriez, 1992, « "Loger les familles ouvrières". La doctrine et l'action du mouvement populaire des familles. 1945-1950 », M. Chauvière, B. Duriez, *La bataille des squatters et l'invention du droit au logement 1945-1955. Les Cahiers du Groupement de Recherche sur les Mouvements Familiaux*, 7, p. 39-63 et R. Ballain, C. Jacquier, 1987, *Politique française en faveur des mal-logés (1945-1985)*, Grenoble, MELATT/GETUR, p. 121-137.

² Propos cités par H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 53-54.

³ *Ibid.*, p. 151. Sans doute animés par la volonté de faire pleinement ressortir les vertus apaisantes de l'institution, les animateurs de celle-ci amplifient volontiers les menaces représentées par le mouvement des squatters pour l'ordre public et la propriété privée : « *La pénurie de logements crée un besoin farouche de sécurité des privilégiés pourvus d'un toit et une exaspération de la misère chez ceux qui en sont privés : ainsi se démembrer le droit de propriété (maintien dans les lieux ou menaces de réquisition et de squatterisme) et s'érouse le sens d'une liberté qui sur le plan économique menacerait les premiers (en débloquent les loyers), et sur le plan politique est impuissant à sauver les seconds (d'où persistance d'une très importante proportion d'électeurs communistes)* » (*ibid.*, p. 6-7). Il semble toutefois qu'il faille relativiser le risque infligé à l'ordre républicain par les mouvements engagés dans la sphère du logement pendant cette période (C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 70).

poursuivis avec ceux des politiques publiques. L'idée selon laquelle le logement constitue un abri contre les aléas de l'existence manifeste ainsi la vocation sociale de l'institution et conduit ses responsables à favoriser deux desseins – l'accroissement du parc locatif aidé et le développement de l'accession à la propriété dans les couches salariées – qui seront partagés par la politique du logement pendant plusieurs décennies. L'ambition d'œuvrer à la construction de foyers propices à l'épanouissement des familles s'accorde aussi parfaitement avec une politique sectorielle encline à resserrer ses liens avec la politique de la famille à partir du pic de natalité qui survient en 1946. La proximité entretenue avec les caisses de Sécurité sociale et d'Allocations familiales par l'intermédiaire des représentants des salariés forme en outre une garantie quant à la capacité du CIL de prendre en considération les objectifs de ces dernières dans ses politiques d'investissement. De par la proximité qu'il entretient avec les employeurs, enfin, l'organisme interprofessionnel semble à même d'accompagner les transformations économiques, attribut qui représente un avantage potentiel dans le cadre de la reconstruction et de l'aménagement du territoire – politique dont le MRU se fait alors le chantre au sein de l'appareil d'État durant l'Après-guerre¹.

Avant même que le système de financement du logement ne soit constitué au début des années 1950, ces différentes caractéristiques militent aux yeux des membres des directions ministérielles en faveur d'une association des fonds privés des entreprises et des aides publiques à la construction. L'intégration des CIL dans la politique du logement s'opère en pratique au sortir de la guerre. Les garanties fournies par la nature interprofessionnelle des organismes collecteurs permettent en effet de lever l'interdit qui bloquait jusque-là l'accès des employeurs et de leurs sociétés d'HBM aux aides publiques à la construction. À la suite de Roubaix-Tourcoing, les fonds issus de la contribution volontaire financent la construction d'HBM en complément des aides publiques et des prêts de la Caisse des dépôts et consignations dans un nombre croissant de villes sans que cela n'entraîne d'objection majeure au sein de l'appareil politico-administratif. Cette tolérance est confirmée implicitement par la

¹ La politique d'aménagement du territoire élaboré sous l'égide de Claudius-Petit à la fin des années 1940 répond initialement à la volonté de corriger l'absence de spatialisation du I^{er} plan et d'endiguer le phénomène de concentration économique et humaine qui caractérise la région parisienne au profit de la décentralisation et d'un rééquilibrage avec la province. Préparé au sein de la direction de l'Aménagement du territoire au début de l'année 1950, le Plan national d'aménagement du territoire définit cette politique en ces termes : « *La renaissance de la France commande, d'une part, une politique du logement (...) et une politique d'équipement (...). Au moment où des mesures législatives et financières (...) doivent rendre possible la construction de 240 000 logements par an, on peut se demander si les pouvoirs publics ont en main les moyens de réaliser de façon plus rationnelle une telle politique.* (L'aménagement du territoire correspond à la) *recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques* » (Pour un plan national d'aménagement du territoire, 1950, Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, Paris, février, cité par B. Pouvreau, 2003, « La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 79, juillet-septembre, p. 48-49).

loi du 3 septembre 1947, le réengagement – timide alors – de l'État dans le financement de la construction locative n'occasionnant pas de controverse quant aux prérogatives de l'initiative privée dans ce domaine. En donnant de la consistance au principe du « foisonnement » (qui vise à adjoindre d'autres ressources – et notamment des ressources publiques – aux fonds versés par les entreprises afin d'accroître leur rendement) et en exonérant implicitement les CIL de la tentation de vouloir détourner les HBM de leur objet (ils auront tout loisir dès lors d'influer sur les attributions de logements en échange de leurs financements), l'opportunité laissée aux organismes d'HBM d'hybrider les aides de l'État avec celles des CIL semble valider *de facto* le caractère d'intérêt général de l'œuvre engagée à Roubaix-Tourcoing. Cette possibilité offerte par l'État – qui, en retour, assure à sa future politique du logement le concours des fonds versés par les entreprises et des relais susceptibles de produire du consentement dans la société – ébauche un élargissement de la base de l'échange politique à l'échelle nationale.

Conclusion : une institution reconnue pour ses qualités présumées

Confrontés au spectre d'une étatisation du logement et désireux d'obtenir l'appui des pouvoirs publics et des divers organismes agissant dans ce secteur de l'action publique, les responsables du CIL de Roubaix-Tourcoing sont d'emblée tenus de justifier le bien-fondé de leur initiative. Parallèlement aux opérations réalisées localement grâce aux fonds versés par les entreprises, ils élaborent progressivement une doctrine qui permet d'exposer leurs motivations auprès de leur environnement. Au bout de quelques années seulement, cette propagande semble avoir atteint ses objectifs : les créations de CIL se multiplient dans les autres villes du pays (voir *infra*) alors que dans le même temps les partenaires institutionnels du CIL pionnier du Nord ne tarissent pas d'éloges à son endroit et lui procurent les ressources nécessaires à son fonctionnement. Cette considération capitalisée sur un temps relativement court par l'institution interprofessionnelle résulte des multiples qualités qui lui sont prêtées au sortir de la guerre. Vu les difficultés éprouvées par les acteurs du 1 % logement pour s'acquitter d'une telle confiance au cours des décennies suivantes, il ne paraît pas inutile de revenir brièvement sur les vertus présumées du CIL telles qu'elles sont mises en avant pendant cette période.

Dans un climat troublé par la permanence des privations et la lenteur de la reconstruction, le paritarisme des CIL est d'abord loué pour son aptitude à rapprocher les points de vue et à contribuer ainsi à la préservation de la cohésion sociale. L'action engagée

autour de la question des loyers semble fondatrice à cet égard de la foi que les pouvoirs publics placeront dans les facultés conciliatrices du 1 % logement. Alors qu'aucun gouvernement n'avait entrepris de revenir sur le blocage des loyers durant tout l'Entre-deux-guerres par crainte de provoquer une réaction de rejet de la part de la population, le patronat textile du Nord fustige la « démagogie » de l'État et confère à l'initiative privée un rôle éducatif devant contribuer – avec le concours de l'allocation-logement – à une remise en ordre et à l'augmentation nécessaires des loyers. La pédagogie du CIL n'est cependant pas censée se limiter à des aspects financiers. En incitant les habitants des nouveaux quartiers à développer, au sein de leur foyer comme lors de loisirs extérieurs, des attitudes propices à l'épanouissement individuel et à l'entente commune, cette pédagogie a en effet pour vocation de s'étendre à la vie de la cité dans son ensemble. À l'instar de la prévention affichée par les dirigeants du CIL à l'égard de toute forme de ségrégation spatiale, elle doit contribuer à l'acclimatation des arrivants dans leurs nouveaux quartiers et, ce faisant, renforcer la cohésion des territoires concernés. De ce débordement de la médiation des professions en dehors de la sphère productive, on attend en retour un renforcement de la légitimité des organisations représentatives (et plus particulièrement des syndicats ouvriers) auprès de leurs mandants ainsi qu'une capacité accrue à canaliser les tensions internes à l'entreprise.

C'est probablement à travers cette approche que se manifeste le plus clairement l'existence d'une filiation entre les préoccupations des responsables du CIL et celles développées conjointement à la fin du XIX^e siècle par les tenants de l'économie sociale leplaysienne et les réformateurs du mouvement des HBM, tous persuadés du potentiel de régulation sociale qui réside dans le cadre de vie et le logement. Une stratégie visant à préserver la propriété privée contre la tentation de transformer le logement en bien public se manifeste de manière identique à plus d'un demi-siècle d'intervalle. Plutôt que de se crispier sur la défense de l'épargne individuelle comme unique source de prévoyance et de se compromettre dans une orthodoxie libérale devenue injustifiable d'un point de vue moral et politique, un mélange subtil d'initiative privée et d'intervention publique est mis en place à chaque époque pour favoriser la production de biens collectifs destinés à loger la frange la moins favorisée du salariat¹. À l'image de la formule préconisée par les réformateurs sociaux,

¹ Réclamée par de nombreux industriels depuis l'Entre-deux-guerres, cette association de l'aide publique et de l'initiative privée demeure au centre des revendications patronales après la Libération. Déplorant que le bénéfice de la législation sur les HBM ait été refusé jusque-là aux employeurs désireux de construire des logements pour leurs salariés ou aux sociétés immobilières liées à une entreprise particulière, le Comité d'organisation de la sidérurgie souligne très tôt à ce propos que « *les Pouvoirs publics et le patronat ont mal collaboré dans l'œuvre de construction de logements* » et estime « *qu'il faudra, pour résoudre entièrement le problème du logement*

l'agencement qui s'opère dans le cadre de l'institution interprofessionnelle est placé sous le signe de la subsidiarité. Par nature proches des intéressés et directement sensibilisés à la question du logement ouvrier, les professions regroupées dans les CIL ont ainsi vocation à être les maîtres d'œuvre d'une politique qu'il revient à l'État d'encourager¹. Derrière cette division des rôles pointe une conception de l'action publique faisant écho à la théorie de l'institution et dans laquelle l'intérêt général constitue le produit de négociations qui s'opèrent entre des intérêts divergents. Le choix d'associer les acteurs économiques et sociaux à la production de la politique du logement témoigne également de la volonté des pouvoirs publics de continuer à octroyer un rôle prépondérant à l'initiative privée dans le secteur du logement².

Le large soutien accordé à l'institution s'explique aussi par les capacités d'animation territoriale qu'on lui attribue. Une fois de plus, l'action du CIL de Roubaix-Tourcoing se veut inédite dans ce domaine. Aidé en cela par son apolitisme déclaré et son caractère désintéressé (attribut inhérent à son statut associatif), l'organisme noue très tôt des partenariats avec les principaux acteurs de la scène locale du logement et de l'urbanisme. Par-delà le caractère essentiel de son apport financier dans l'économie de la construction, il est ainsi rapidement conduit à développer des aptitudes dans des domaines variés et à jouer un rôle de coordination dans la mise en œuvre des projets d'urbanisme et des politiques locales³. Les liens institutionnels tissés par l'intermédiaire de ses administrateurs avec les caisses de Sécurité sociale et d'Allocations familiales le prédisposent en outre à développer une approche transversale et multidimensionnelle de la question du logement – alors même que le poids des cultures sectorielles au sein de l'administration paraît devoir ôter aux représentants de l'État la possibilité de favoriser de telles synergies.

ouvrier, l'application des efforts simultanés et coordonnés des capitalistes privés, des patrons, des ouvriers, des organisations professionnelles et des Pouvoirs publics » (1944, *op. cit.*, p. 122 et 143).

¹ Les responsables du CIL de Roubaix-Tourcoing s'emploieront à rappeler le rôle prépondérant de l'initiative privée chaque fois que l'État franchit un palier dans l'affirmation d'une capacité d'action en matière de logement. Ainsi, ils mettent en garde les pouvoirs publics quelques mois avant la réforme du financement des HBM en 1947 : « *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'État et les collectivités locales contrôlent et apportent leur soutien par des aides spéciales* » (Bulletin d'information du CIL du 15 mars 1947, cité par C. Trébouet, 2001, *op. cit.*, p. 96).

² Cette volonté est affirmée dans le cadre du II^e plan selon lequel « *la construction et l'entretien des logements ressortissent essentiellement de l'initiative privée* » (Commissariat général du plan, 1956, *Deuxième plan de modernisation et d'équipement, 1954-1957 (Loi n° 56-342 du 27 mars 1956)*, Paris, Imprimerie des Journaux officiels, p. 42).

³ Ces qualités seront attribuées à l'ensemble des CIL créés après la guerre dans le cadre de la propagande mise en œuvre par les représentants de ce mouvement au plan national : « (Les) *CIL ne sont pas des sociétés de construction, ce sont des associations désintéressées qui inspirent une politique d'ensemble et permettent de résoudre les problèmes financiers, psychologiques, administratifs, techniques, sociaux, posés par la crise du logement. Dans tous les secteurs, les CIL sont là pour apporter leur aide : certes ils ne sont pas les seuls à concourir au but, mais ils sont souvent la pièce qui permet la mise en route du mécanisme et dont l'absence arrête le mouvement* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 39).

Plusieurs partenariats renferment enfin des ressorts de légitimation croisée, à l'image de celui engagé précocement avec la commune de Roubaix : l'œcuménisme affiché au grand jour par les responsables du CIL et l'abandon tacite par le patronat textile de toute ambition sur la scène politique locale confortent l'apolitisme cultivé par le maire après la guerre, tandis que la reconnaissance de la municipalité confère au CIL une légitimité territoriale et manifeste clairement son caractère interprofessionnel (ce qui représente une ressource certaine auprès des employeurs extérieurs au secteur textile). Certains soutiens comportent à ce titre un effet « boule de neige » – propriété qui s'observe à Roubaix-Tourcoing ainsi que dans les villes où d'autres CIL se créeront après la Libération. Le concours des institutions de la démocratie sociale tend par exemple à accréditer l'existence d'un équilibre des forces représentées au conseil d'administration du CIL et à renforcer ainsi la confiance initiale des partenaires. Plusieurs organismes sont également disposés à assurer la promotion du CIL auprès d'autres acteurs (les caisses d'Allocations familiales ou les sociétés d'HBM auprès de nouvelles municipalités, etc.)¹.

Il apparaît ainsi rapidement sur la scène de la politique du logement que l'action entamée par le CIL de Roubaix-Tourcoing est digne d'intérêt et riche de potentialités. Cette perception positive tient aux premiers résultats affichés par le CIL de Roubaix-Tourcoing. Elle témoigne également de l'écho rencontré en quelques années par la justification que le patronat textile a élaborée pour établir la légitimité de l'initiative interprofessionnelle. Cet écho s'opère principalement sur deux plans distincts : l'intérêt inhérent à l'intervention du CIL au regard des besoins d'intervention induits par la crise du logement et les bienfaits de la médiation paritaire en termes de gouvernement local². Il s'explique notamment par la communauté d'idées et d'intérêts qui existe entre cette frange éclairée du patronat et les élites politiques et administratives qui s'attellent au même moment à l'élaboration d'une politique ambitieuse en matière de construction (voir *infra*). Au tournant des années 1950, l'initiative interprofessionnelle tire sa légitimité de l'exemplarité de l'expérience amorcée à Roubaix-Tourcoing, mais également de l'accélération qui s'opère alors dans sa reproduction sur le territoire national. Forte de ce succès apparent, elle reçoit alors l'agrément des pouvoirs publics : « *Le stade de l'expérience CIL est maintenant dépassé. Il s'agit d'une institution sociale nouvelle destinée à assurer à tous les salariés un logement décent comme les*

¹ *Ibid.*

² On retrouve là deux dimensions essentielles des justifications du capitalisme en tant qu'elles sont souvent géographiquement situées et renvoient « *au bien commun des salariés (de l'entreprise et) au bien commun de la collectivité géographique et politique dans laquelle elle est insérée* » (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 52).

allocations familiales avaient pour but d'assurer une vie décente dans tous les foyers »¹. L'unanimité qui s'exprime sur la scène de la politique du logement ne parvient cependant pas à masquer les divisions suscitées au sein du patronat par le principe même d'une généralisation de la contribution des entreprises au financement du logement. Ces divisions deviendront évidentes dans le cadre de la campagne de sensibilisation engagée dans ce but par les dirigeants des CIL paritaires et du MRU.

¹ Propos du secrétaire général du CPL, M. Debus, reprenant la déclaration faite par le ministre de la Reconstruction, Claudius-Petit, lors du congrès de l'Habitation organisé à Lille en juin 1951, cité par H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 156-157.

3. La marche heurtée vers la généralisation de la contribution des entreprises à la construction

La doctrine élaborée par le patronat textile de Roubaix-Tourcoing est conçue d'emblée comme un moyen d'étendre la contribution volontaire des entreprises à l'ensemble du territoire national. Elle s'adresse à ce titre aux principaux partenaires du CIL, et tout particulièrement aux pouvoirs publics, afin de démontrer le bien-fondé de l'initiative privée et d'obtenir les soutiens nécessaires à sa pérennisation. Mais elle a également pour objet de sensibiliser les autres employeurs français à la valeur de l'œuvre engagée dans le Nord, afin qu'ils fassent le choix de poursuivre celle-ci dans leurs propres villes et de prendre collectivement leurs responsabilités face à la crise du logement ouvrier. En d'autres termes, la justification conçue par les animateurs du mouvement des CIL comporte une composante externe destinée à établir la valeur de l'œuvre engagée auprès de l'environnement institutionnel, mais également une composante interne dont le but est de susciter des dispositions à agir aux quatre coins du pays chez les acteurs économiques. L'ampleur de la tâche justifie la mise en œuvre d'une propagande d'envergure nationale, formellement engagée en 1947 par les industriels du Nord à travers la création du Centre paritaire du logement (CPL). La séquence qui s'ouvre à cette date forme la seconde étape menant à l'instauration du 1 % logement. Pour les parties en présence, l'enjeu consiste alors à définir les modalités de la généralisation de la cotisation interprofessionnelle ainsi qu'à préciser la place de l'initiative privée dans l'action publique. La durée relativement longue de cette période – six ans – s'explique à la fois par l'existence de clivages internes au patronat et par les résistances auxquelles le MRU doit faire face au sein de l'appareil politico-administratif pour faire avaliser le principe d'une politique volontariste du logement. Elle se décline en deux phases : les difficultés éprouvées par les responsables des CIL pour assurer la généralisation de la contribution volontaire (3.1), puis l'instauration en 1953 d'une contribution obligatoire résultant d'un compromis politique négocié par les représentants de l'État et les organisations professionnelles (3.2).

3.1 L'échec de la généralisation de la participation volontaire

Consciente notamment du risque économique que représente la pénurie de logements disponibles pour la main-d'œuvre dans plusieurs secteurs d'activité, une partie du patronat industriel milite explicitement après-guerre en faveur d'une politique d'intervention forte dans

la construction financée par des fonds mixtes. L'hypothèse d'une participation des employeurs au financement du logement engendre cependant de profondes dissensions dans le monde patronal : de nombreuses professions n'en ressentent pas l'utilité, tandis que ses partisans eux-mêmes divergent sur plusieurs modalités de mise en œuvre. Deux sensibilités distinctes s'affirment parmi les CIL, chacune d'elles engendrant rapidement son propre organe de représentation au plan national, le CPL et le Centre national pour l'amélioration de l'habitat (CNAH). Par-delà les spécificités de chacun, ces organismes poursuivent toutefois des objectifs communs, comme celui, essentiel aux yeux de leurs dirigeants, de préserver le rôle de l'initiative privée face à la puissance publique. Il s'agit ici d'identifier les différences de vue qui s'expriment par leur intermédiaire au sein de la frange modernisatrice du patronat (3.1.1), avant de mesurer la portée de leurs efforts respectifs pour généraliser l'expérience interprofessionnelle dans les différentes couches du patronat (3.1.2).

3.1.1 Deux fédérations pour une même institution

Le CPL, qui fédère les CIL paritaires créés à l'exemple de celui de Roubaix-Tourcoing, est mis en place en 1947 par Albert Prouvost¹. Cet organisme apparaît un an après le CNAH, créé pour sa part par le président de la commission logement du Centre national du patronat français (CNPF)², Alfred Lambert-Ribot, et qui représente notamment les CIL dit « patronaux »³. Vouées à relayer la cause des CIL au plan national, ces deux fédérations s'emploient à essaimer l'initiative professionnelle à travers tout le territoire (par l'accroissement de la ressource issue des entreprises et la multiplication des CIL) ainsi qu'à défendre les intérêts de leurs adhérents auprès de leurs interlocuteurs nationaux – et en premier lieu de l'État⁴. Afin notamment de prévenir l'instauration d'une contribution légale des entreprises et la mise en place d'un réseau de collecte contrôlé par les pouvoirs publics, ils s'efforcent tous deux de favoriser la généralisation de la contribution des professions sur la base du volontariat⁵.

¹ Le CPL sera géré par les dirigeants du CIL de Roubaix-Tourcoing pendant plusieurs années avant de s'émanciper progressivement de celui-ci à partir des années 1950 ([B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 139).

² Le CNPF est créé en 1945 en lieu et place de la Confédération générale du patronat français (CGPF).

³ Comme leur nom l'indique, les CIL patronaux se caractérisent par l'absence d'association des salariés à la gestion de fonds.

⁴ À l'image du secteur du bâtiment qui est notamment à l'origine de la création pendant cette période de l'Association d'action sociale du bâtiment et des travaux publics de la région parisienne, les professions directement concernées par le niveau de la construction immobilière militent également en faveur de la généralisation de la contribution volontaire.

⁵ Cette communauté d'intérêts invite à ne pas durcir les différences qui se manifestent entre ces deux organismes sur le plan idéologique ou sur celui du positionnement stratégique adopté vis-à-vis des employeurs et de leurs

*Le Centre paritaire du logement, organe national d'un « mouvement populaire du logement »*¹

Qualifié d'organisme « de construction et de propagande » par ses créateurs, le CIL de Roubaix-Tourcoing a rapidement éprouvé le besoin de valoriser son action. En témoigne notamment « l'exposition de l'habitat populaire » organisée en octobre 1946 dans la Cité du Congo à Mouvaux à l'attention notamment d'industriels venus la visiter depuis les quatre coins de la France (voir *supra*). Une nouvelle étape est franchie un an plus tard avec la création du CPL, dont la vocation est de convaincre les employeurs d'agir et de répandre l'esprit de l'institution à l'échelle nationale². Lors des multiples déplacements qu'ils entreprennent à cette fin dans les différentes villes du pays, ses dirigeants s'efforcent de jouer sur la corde sensible de leurs interlocuteurs patronaux. Pour cela, ils mettent tour à tour en avant l'obligation morale qui incombe aux chefs d'entreprise et leur intime de rompre avec « l'objection libérale »³, le risque *a contrario* de justifier l'instauration d'une contribution légale⁴, la nécessité de lutter contre les distorsions de concurrence qu'une généralisation partielle de la contribution volontaire ne manquerait pas d'engendrer d'une région à l'autre⁵, ou encore la capacité de l'action éducative des CIL à favoriser l'entretien des logements et à représenter par là même un stimulant pour l'investissement immobilier.

groupements. Le CPL et le CNAH entretiennent en effet un dialogue continu, ne serait-ce que par l'appartenance de leurs responsables respectifs à l'appareil patronal. Le président du Syndicat patronal textile et de l'Union des industries textiles après la guerre, Bernard d'Halluin, est par exemple également membre du Comité directeur du CNPF après-guerre.

¹ D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 117.

² Ainsi que nous l'avons déjà souligné, la publication de l'ouvrage signé par Daniel Parker, le délégué général du CPL, s'inscrit pleinement dans cette entreprise de communication. L'auteur en explicite ainsi l'objet : « *En matière de logement populaire, l'essentiel est, sans un seul doute, de réaliser, de construire. (...) Il n'en reste pas moins que ce sont les "idées" qui mènent les hommes et qu'il n'est peut-être pas inutile d'essayer de formuler explicitement, sans prétentions philosophiques, les principaux éléments d'une "Doctrine du Logement" restée implicite jusqu'à présent* » (*ibid.*, p. 37).

³ L'intervention dans le domaine du logement est ainsi présentée comme ressortant par nature de la responsabilité de l'initiative privée : « *nous serions grandement coupables et vraiment impardonnables d'attendre la solution du problème du logement de la seule volonté du législateur et de l'État. S'il est un domaine où l'initiative privée est irremplaçable, c'est bien dans les réalisations des programmes de construction de logements populaires* » (D. Parker, 1949, « L'action des "comités interprofessionnels du logement" en France », Centre des jeunes patrons, *op. cit.*, p. 50).

⁴ L'idée selon laquelle « *la liberté n'est pas (...) un alibi de l'inaction* » et qu'il importe de faire « *reculer l'individualisme libéral* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*) se double ainsi d'une logique préventive contre les tentations étatistes issues de la Libération. L'argument a été mobilisé dès 1944 à Roubaix-Tourcoing, le Syndicat patronal textile prévenant par courrier ses « *amis industriels* » que « *si (l'initiative privée) n'assumait pas la charge qui lui revient, elle ne justifierait plus sa raison d'être dans le régime de demain* » (cité par H. Frouard, 2003, *op. cit.*, p. 386).

⁵ Cette volonté de lutter contre les situations de concurrence déloyale (sur le marché du travail en particulier) est compréhensible de la part d'un patronat textile confronté à un problème chronique de recrutement de la main-d'œuvre. La « moralisation » du marché et de la vie économique fait plus largement partie des préoccupations développées par certains syndicats patronaux durant l'Après-guerre (J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 50).

Les échanges provoqués par les représentants du CPL sont régulièrement mis à profit pour atténuer les craintes qui s'opposent localement à la création d'un CIL. Aux patrons déjà impliqués dans la construction mais réticents à l'idée de mutualiser leurs fonds et d'en déléguer la gestion à des organismes tiers, on rétorque que la représentation des employeurs au conseil d'administration des CIL offre l'assurance de conserver la maîtrise de la ressource financière, et que le mécanisme du « foisonnement » permet un accroissement sans équivalent du rendement des sommes investies. À ceux qui voient dans le statut associatif des CIL et dans le principe de la liberté d'adhésion des employeurs des facteurs d'instabilité financière (les adhérents étant susceptibles de se désaffilier d'une année sur l'autre), on explique que ce cadre juridique garantit le caractère désintéressé de l'activité et le réinvestissement des bénéfices dans la construction tout en assurant de surcroît que la concordance des interventions menées par les CIL avec les besoins des entreprises protège contre les risques de défection. Aux interlocuteurs enfin qui craignent de voir l'association de délégués ouvriers déboucher sur des querelles partisans et freiner l'activité de construction, on oppose l'entente et l'esprit de collaboration qui règne dans les instances des CIL paritaires, la propension d'un tel gouvernement à contribuer à l'apaisement des rapports sociaux, ainsi que sa capacité présumée à accroître le poids des entreprises vis-à-vis des partenaires locaux et des pouvoirs publics¹.

Dépositaire des valeurs fondatrices de l'institution, le patronat chrétien du CPL s'efforce d'instiller dans la pédagogie dispensée à ses homologues employeurs des principes qui lui semblent mis à mal par la création de CIL différant du modèle roubaisien. Il prône ainsi la généralisation du paritarisme, allant jusqu'à militer en faveur de l'instauration d'une cotisation ouvrière à même selon lui d'établir définitivement l'égalité des ouvriers dans les conseils d'administration². Il attire en outre l'attention des employeurs sur les inconvénients qui résulteraient de l'adoption d'une aire d'intervention trop vaste par les organismes collecteurs. En effet, cette formule risquerait à ses yeux de désolidariser l'investissement de la cotisation vis-à-vis du lieu où elle a été perçue et d'altérer le lien tissé avec les intéressés : « *L'affectation locale des ressources locales est un principe cher aux CIL qui se sont toujours opposés à toute caisse nationale du logement : il est à craindre qu'une vaste compensation*

¹ Ces éléments sont issus de H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, et plus particulièrement d'une section intitulée « *La gestion paritaire vécue* », p. 47-54, dans laquelle l'auteur rend compte des différentes craintes exprimées par les milieux patronaux à l'endroit des CIL avant d'invalider celles-ci sur la base de témoignages et d'éléments de doctrine.

² L'absence de cotisation imputée aux salariés est en effet perçue par certains responsables comme une faiblesse de l'institution : « *On peut regretter que les fonds ne proviennent pas de manière visible des deux parties en présence : l'unité de l'effort serait ressortie avec plus d'éclat* » (*ibid.*, p. 41).

nationale amènerait à diminuer les efforts et à augmenter les exigences, bref à dessécher l'institution. Il faut avoir vu la fierté des habitants de Roubaix-Tourcoing de tout milieu social devant les 3000 logements entrepris dans leurs villes grâce à leur libre contribution de 2 milliards, pour comprendre l'immense intérêt psychologique qui s'attache à cette affectation locale »¹. Les dirigeants du CPL se montrent toutefois conscients de l'intérêt qui réside dans la présence des CIL au niveau des territoires politico-administratifs (proximité avec le préfet, coordination facilitée avec les différents partenaires – caisses d'Allocations familiales et de Sécurité sociale, chambres de commerce, etc. –, possibilité de compensation bienvenue dans une logique d'aménagement du territoire). Ils préconisent ce faisant la mise en place de lieux d'échanges en se basant sur des modèles déjà éprouvés : le Comité départemental d'aide au logement de la Moselle, qui assure un rôle de coordination des différents acteurs sous l'égide du préfet, ou la section régionale des CIL du Nord, créée en 1949 dans le but notamment d'effectuer des démarches communes auprès des principaux partenaires et de favoriser l'échange de bonnes pratiques².

Le fait d'assurer une présence institutionnelle sur le territoire comporte une dimension stratégique pour des CIL qui aspirent à se démarquer nettement du modèle de la caisse nationale du logement. Cette ambition interdit au CPL de se substituer aux organismes collecteurs pour toute décision relative à l'emploi des fonds³. L'organisme fédéral joue néanmoins un rôle d'animation et de coordination essentiel au plan national en s'appuyant sur une série d'instruments *ad hoc*. Il participe activement aux différents événements organisés autour de la question du logement, comme le Congrès de la Confédération française pour l'habitation et l'urbanisme au sein duquel sont prévues des journées d'études et d'échanges regroupant l'ensemble des organismes concernés. Il organise lui-même tous les deux mois une réunion générale d'information, dans le but de diffuser les bonnes pratiques entre les CIL, « *mais aussi de prendre contact avec les directeurs des grands services du Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (...) invités à venir exposer les conceptions du ministère* »⁴. Le CPL lance enfin à partir de 1949 la revue *CIL*, « *Revue mensuelle de l'habitat populaire* » destinée à informer sur la vie du mouvement CIL ainsi que sur l'ensemble des problèmes de

¹ *Ibid.*, p. 58.

² *Ibid.*, p. 58-59.

³ « *Certes le Centre Paritaire du Logement remplit en grande partie ce rôle indispensable d'information et de coordination, mais s'adressant à tous les CIL paritaires de France, il ne peut pas s'adapter facilement aux conditions particulières d'une région, qu'il ne peut connaître que superficiellement* » (*ibid.*, p. 59-60).

⁴ *Ibid.*, p. 112.

l'habitat et conçue comme un vecteur « *de formation de l'opinion publique, et par là de pression sur les Pouvoirs publics* »¹.

La propagande mise en œuvre par le CPL en direction des partenaires institutionnels des CIL se fait une fois de plus sur le mode de la pédagogie. Elle s'adresse en premier lieu à l'État. Comme dans le cas des employeurs, celui-ci est invité à prendre conscience de ses responsabilités et à rompre avec une « objection libérale » désuète qui tend à l'empêcher de s'engager dans la construction à hauteur des enjeux. À l'image des locataires, une fois informé du prix réel des choses, l'État est censé accepter de « remettre de l'ordre » dans ses budgets². Suivant une logique similaire, des aménagements de la loi ou de la réglementation sont périodiquement sollicités auprès des services de l'État dans le but de faciliter l'activité de construction. L'assemblée nationale des CIL des 21 et 22 mai 1948 émet ainsi seize vœux à destination des pouvoirs publics. Elle revendique notamment une simplification des formalités à accomplir par les organismes d'HBM pour obtenir des prêts de la Caisse des dépôts et consignations, l'application de l'allocation-logement à l'accession à la propriété, l'adoption d'une loi facilitant l'acquisition par les collectivités des terrains nécessaires aux programmes de construction, ou encore le concours des caisses d'Allocations familiales et des caisses de Sécurité sociale aux opérations des organismes d'HLM³.

Ce dernier aspect est essentiel pour les dirigeants du CPL. De la même manière que le CIL de Roubaix-Tourcoing multiplie localement les contacts avec les organismes sociaux et familiaux pour accroître les fonds investis dans la construction, l'instance fédérale sollicite le soutien des organes nationaux de la protection sociale obligatoire en arguant d'une communauté d'objet manifeste avec les interventions des CIL. C'est le cas notamment de la

¹ *Ibid.*, p. 114-115 et 120. Le numéro de juin 1951 de la revue *CIL* invite à cet égard les organismes à mettre en œuvre une méthode d'information procédant, dans l'ordre, par l'inventaire des besoins locaux en logements (besoins quantitatifs et qualitatifs), « *la détection et l'analyse des logements insalubres (et) des logements à améliorer* » et la diffusion des résultats de l'enquête (supposée aboutir « *à une prise de conscience plus aiguë du problème* »). Cette diffusion doit emprunter l'ensemble des canaux dont disposent les CIL localement : « *par des journées du logement ou des expositions (...), par des campagnes de presse, des lettres aux parlementaires, dans les assemblées, les congrès, etc. inlassablement les CIL vont s'efforcer de faire connaître les données du problème. Dans cette action, il est à peine utile de rappeler l'importance du caractère paritaire pour atteindre tous les milieux* » (*ibid.*, p. 113-114). Cette démarche est valorisée par les responsables de l'institution en ce qu'elle rejoint les préoccupations développées par le MRU dans le cadre du plan national d'aménagement du territoire présenté en 1950 par Claudius-Petit. Il est notamment conseillé au CIL, afin de détecter les immeubles d'habitat défectueux, de recourir aux « diagrammes » utilisés par l'administration sous l'impulsion initiale d'Henri Chombart de Lauwe (cf. B. Vayssière, M. Candré, D. Voldmann, 1995, *op. cit.*, p. 52-53).

² « *Résoudre le problème du logement est affaire de volonté et affaire de gouvernement. Il faut remettre de l'ordre dans les budgets de l'État, des Collectivités et des Organismes sociaux. Le logement occupe-t-il, dans ces budgets, la place qui lui revient ? Si oui, les Services qui en sont responsables méritent notre reconnaissance. Sinon, il faut coûte que coûte, rétablir la hiérarchie des besoins et des dépenses, et bouleverser les prévisions* » (D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 120).

³ H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 115-117.

Sécurité sociale, interpellée au nom de l'œuvre de prévention et de santé publique engagée par les organismes collecteurs dans le cadre de la lutte contre les taudis (dans le Nord en particulier) : « *Laisser l'habitat français tel qu'il est, sans lui affecter aucun crédit, à quelque titre que ce soit, vous verrez une recrudescence de la mortalité (qui est déjà plus forte chez nous que partout ailleurs), recrudescence également de tuberculose, d'alcoolisme, de tous les fléaux sociaux qui ont leur origine dans le taudis. Il faudra agrandir les sanas et les hôpitaux surpeuplés. On n'aura pas construit de maisons, mais on aura construit des sanas et des hôpitaux, ce qui en fin de compte aura coûté beaucoup plus cher. (...) La Sécurité sociale devra jouer un rôle particulièrement important dans la guérison de tous les malades. Il conviendrait qu'elle fasse œuvre de prévention en ce domaine. (...) Il importe absolument qu'elle mette le logement au rang de ses préoccupations essentielles. Il est nécessaire qu'elle subventionne le logement, ne fût-ce qu'en lui consacrant 10 % de ses ressources* »¹.

Le Centre national pour l'amélioration de l'habitat, organe d'influence du CNPF

Contrairement au CPL, le CNAH n'émane pas des CIL locaux. Créé sous l'égide du CNPF, il a pour mission de relayer les intérêts des employeurs au niveau national et de favoriser leur prise en compte dans les politiques gouvernementales. Sensibilisé au problème de la construction par l'intermédiaire des fédérations industrielles qui sont touchées de plein fouet par la crise du logement ouvrier après la guerre, il s'efforce de trouver des issues à la pénurie du parc locatif bon marché pour éviter que celle-ci ne fasse obstacle au développement économique. À ce titre, il exerce rapidement une influence au sein de l'appareil politico-administratif, dans le but déclaré notamment de dégager des moyens à même de compenser la faiblesse des crédits affectés à la construction de logements. À l'image du CPL, il soutient durant les dernières années de la décennie des mesures législatives variées. Il milite ainsi ouvertement en faveur d'une meilleure coordination entre l'activité des HBM et celle des CIL, pour une exonération fiscale des sommes investies dans le logement par les entreprises, ou encore pour la mise en place d'un dispositif permettant aux groupements d'entreprises d'émettre des emprunts bonifiés par l'État pour financer la construction².

¹ Extrait du rapport du CPL de mai 1947, cité par C. Trébouet, 2001, *op. cit.*, p. 100.

² S. Effosse, 2003, *op. cit.*, p. 144 et 206-210. Les réformes demandées par le CNAH sont sensiblement identiques à celles qui sont formulées alors par le CPL. Pour preuve, Daniel Parker reproduit en annexe de son ouvrage la « proposition de loi relative à la construction de logements destinés au personnel des entreprises » élaborée par le CNAH en 1948 (D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 124-125).

Conscient du potentiel représenté par l'action des premiers CIL dans le domaine de la construction – action qui a pour propriété selon lui de contribuer à désactiver l'hypothèse d'une nationalisation du logement – le CNAH encourage également les employeurs à reproduire l'expérience dans leurs propres villes. À la différence du CPL toutefois, il ne reprend pas à son compte l'intégralité de la doctrine élaborée par les dirigeants du CIL de Roubaix-Tourcoing. Davantage enclin à se concevoir comme le représentant des employeurs dans leur globalité que comme l'instrument d'un mouvement populaire destiné à réaliser une œuvre de civilisation, il fait preuve – trahissant également en cela un déficit d'autorité sur ses membres – d'une certaine indulgence vis-à-vis des groupements patronaux qui renâclent à laisser pénétrer les syndicats ouvriers dans les instances CIL¹. En tant qu'organe confédéral, il adopte un point de vue tout aussi différent sur la question de la territorialité des CIL, ne reprenant pas à son compte le principe d'affectation locale des fonds versés par les entreprises. On peut supposer à cet égard que la proximité du CNAH avec les grandes entreprises implantées en région parisienne conduit celui-ci à entrevoir l'intérêt qui réside dans l'existence de CIL à même d'accompagner le développement et la mobilité de groupes multi-établissements sur le territoire national.

3.1.2 La propagation partielle de l'esprit de l'institution

À première vue, la campagne d'information mise en œuvre par le CPL et le CNAH semble porter ses fruits. Plusieurs CIL se créent au cours de l'immédiat après-guerre, aux alentours de Roubaix-Tourcoing (à Lille en 1945, dans la Vallée de la Lys en 1946) comme sur l'ensemble du territoire : Mazamet puis Belfort-Montbéliard en 1946, Reims au début de l'année 1947. Le mouvement devient alors irréversible : on dénombre treize CIL créés et une trentaine d'autres en formation fin 1947, soixante-dix CIL en 1949 et plus de cent vingt avant l'adoption des décrets de 1953. Les caractéristiques fonctionnelles du CIL fondateur se déclinent partout de manière générique : les employeurs se regroupent sur une base interprofessionnelle et versent au CIL une cotisation volontaire basée sur les salaires qui permet à celui-ci de financer la construction d'HBM et d'aider les salariés à accéder à la propriété. Les organismes nouvellement créés diffèrent cependant sur divers aspects concrets de leurs interventions : le périmètre d'activité du CIL (commune, agglomération,

¹ Le président du CNPF, Georges Villiers, exprime son impuissance à convaincre ses adhérents sur ce point : « *Au fond de mon cœur, moi aussi je suis paritaire. Malheureusement, dans certaines régions, il ne paraît pas encore possible d'adopter cette formule* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 53).

département, région ou au-delà), la répartition des fonds collectés entre le secteur locatif et l'accèsion à la propriété¹, le choix des partenaires constructeurs (réticences de certains CIL à financer les opérations des offices publics d'HBM²), les modalités de financement des opérations locatives (prêts, subventions, souscriptions d'action auprès des sociétés d'HBM), la relation avec les organismes familiaux et sociaux³, le lien tissé avec les collectivités locales⁴.

Une certaine discontinuité s'observe également dans le niveau d'adhésion des employeurs locaux aux principes fondateurs de l'institution. Si le territoire s'est progressivement recouvert d'organismes interprofessionnels destinés à financer la construction pour le compte des entreprises, l'organisation de chaque CIL dépend étroitement des configurations politiques et économiques qui président localement à sa création. À ce titre, d'importants contrastes se manifestent dans le paysage naissant du 1 % logement. Les exemples du CIL de Lille et du Comité Interprofessionnel du Logement de Gironde (CILG) rendent compte de la variété des prédispositions patronales dans le domaine du logement⁵. Dans les deux cas, bon nombre d'employeurs expriment des inquiétudes quant à la charge représentée par la contribution patronale⁶, la perte de contrôle inhérente à la rupture du lien

¹ Plusieurs constantes s'observent en la matière, comme la tendance des CIL à financer davantage le secteur locatif et le logement collectif dans les grandes agglomérations. Il convient de noter à ce propos que plusieurs organismes soutiendront à partir du début des années 1950 les programmes d'auto-construction engagés par les « Castors » (prêts pour l'achat du terrain, prêts de matériaux, prêts complémentaires pour l'accèsion à la propriété). À noter qu'une capacité de socialisation et d'émancipation des ouvriers comparable à celle des CIL était alors prêtée à ces opérations dans les milieux chrétiens (voir sur ce point l'intervention d'un responsable du Mouvement populaire des familles, M. Montclair, 1949, « Le problème humain. Désirs des travailleurs en matière de logement », Centre des jeunes patrons, *op. cit.*, p. 29).

² C'est le cas notamment du CIL de Roubaix-Tourcoing. Plusieurs raisons sont avancées par ses représentants pour justifier cette préférence à l'égard des offices publics : lourdeur administrative des opérations, possibilité pour ces opérateurs de trouver des appuis plus facilement auprès des collectivités, conditions de représentation restreintes des entreprises au conseil d'administration de ces organismes, souplesse limitée par rapport aux sociétés et aux coopératives (incapacité en particulier à passer outre les limites administratives et à construire partout où des besoins le justifient, cf. H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 88-89).

³ Certaines caisses d'Allocations familiales délèguent le soin au CIL d'investir la totalité de leurs aides à la construction (au titre de la fonction d'animation endossée par ce dernier), quand d'autres aspirent à conserver l'initiative et ne versent qu'une partie de leurs fonds à l'organisme interprofessionnel (*ibid.*, p. 75-76).

⁴ Plusieurs CIL réservent ainsi un ou plusieurs sièges aux élus locaux dans leur conseil d'administration (dans le cadre de collèges de personnalités qualifiées susceptibles d'accueillir aussi des représentants des caisses d'Allocations familiales, des associations familiales, des caisses d'épargne, des organismes d'HBM ou encore des usagers). D'autres s'y refusent catégoriquement, à l'instar du CIL de Roubaix-Tourcoing dont les responsables mettent en avant la propension qu'aurait une telle hybridation à déstabiliser l'équilibre du gouvernement paritaire : « ils évitent de donner à des tiers un rôle d'arbitre, et ils affirment qu'étant à égalité, ils doivent s'entendre, car en cas de conflit personne ne pourra les départager » (*ibid.*, p. 64-65).

⁵ Voir respectivement [B. Serieyx], 2003, *op. cit.* et A. Fernandez, M. Goze, 2001, *L'Entreprise et l'Habitat. 50 ans d'histoire du Comité Interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000)*, Bordeaux, CILG/éditions confluences, p. 14-23.

⁶ Le manque d'enthousiasme des employeurs bordelais se mesure au taux de cotisation prévu lors de la création du CILG en 1949 : 0,5 % des salaires versés. Certains d'entre eux militent même pour l'instauration de versements par dons ponctuels plutôt que par une cotisation fixe. Craignant de voir le patrimoine ainsi constitué

entre le contrat de travail et le contrat de bail, ainsi que l'association des syndicats ouvriers à la gestion des fonds¹. En l'absence d'une force de persuasion équivalant à celle du Syndicat patronal textile, le scepticisme qui domine une large partie du patronat se traduit cependant par un volontariat moins spontané que dans le cas de Roubaix-Tourcoing. Le nombre d'entreprises adhérentes du CILG – parmi lesquelles les entreprises du bâtiment sont surreprésentées² – peine ainsi à décoller au cours des premiers mois. Il n'atteint un niveau significatif qu'à partir du début des années 1950, en relation avec la crainte suscitée par l'hypothèse d'une contribution légale (hypothèse alimentée localement par les dirigeants du CIL)³. Les responsables du CIL lillois ne parviennent pas à développer la même faculté de suggestion pendant cette période : seulement les deux cinquièmes des entreprises implantées dans Lille et ses environs verseront leur cotisation au CIL à la veille de l'instauration de la PEEC⁴.

Les exemples des CIL de Lille et de Bordeaux ne forment pas des cas isolés. La grande majorité des organismes collecteurs est en effet handicapée par la faiblesse du nombre de leurs adhérents au tournant des années 1950⁵. La vigueur de « l'objection libérale » et du paternalisme industriel se manifeste par le peu de prise que rencontre la propagande des CIL chez plusieurs catégories d'employeurs⁶. Partout, les entreprises de petite taille sont sous-représentées parmi les adhérents. Cette situation s'explique par une série de facteurs (absence de tradition d'intervention dans la construction, réticence à grever le coût du travail et à s'exposer à une concurrence accrue, etc.). Elle constitue alors une contrainte d'autant plus

tomber à terme sous la coupe de l'État et des syndicats ouvriers, d'autres s'inquiètent de devoir investir à perte (A. Fernandez, M. Goze, 2001, *op. cit.*, p. 14-16).

¹ D'abord rejeté par les employeurs bordelais, le paritarisme est finalement instauré en 1951 sous la pression de la caisse d'Allocations familiales qui conditionne ses aides financières à la participation des représentants des salariés au gouvernement de l'organisme. Comme à Roubaix-Tourcoing quelques années plus tôt, ce choix est justifié par le Président du CILG, Gustave Carde, au regard des facultés des délégués ouvriers à connaître les besoins en logements et à informer leurs mandants : « *Il est évident (que les représentants salariés) sont en mesure de donner des avis pertinents et qui pourraient nous faire défaut. Pour la détermination des besoins des salariés, vos désirs sur des ensembles ou des détails, il est évident que votre collaboration nous est indispensable. Les salariés que vous représentez ici ne connaissent pas d'une façon complète nos moyens et nos obligations. Le problème financier pose un certain nombre d'impératifs que vous connaîtrez mieux lorsque vous aurez collaboré un certain temps avec nous. On vous écouterait mieux que n'importe quel employeur, lorsque vous direz combien les enfants seront mieux dans les logements absolument neufs que nous faisons construire et qu'il est naturel et indispensable d'y consacrer un taux de loyer suffisant pour répondre à notre concours financier* » (discours d'accueil des nouveaux administrateurs du 1^{er} juillet 1951, cité par *ibid.*, p. 18).

² Les entrepreneurs du bâtiment semblent avoir été à l'origine localement de la majorité des CIL créés pendant cette période.

³ *Ibid.*, p. 23.

⁴ [B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 94.

⁵ Le CIL de Roubaix-Tourcoing est lui-même confronté à une érosion du nombre de ses adhérents à cette époque (*ibid.*, p. 92).

⁶ L'attitude de ces derniers prolonge en cela les faibles dispositions qu'ils manifestaient déjà au cours de l'Entre-deux-guerres (voir *supra*).

importante pour la généralisation de l'initiative interprofessionnelle que la structure économique du pays reste marquée par une forte dispersion de la production. Certaines industries sont particulièrement peu disposées en outre à mutualiser leurs fonds dans un cadre interprofessionnel. C'est notamment le cas des entreprises des secteurs de l'énergie, de la chimie et de la sidérurgie, impliquées de longue date dans la construction du fait de leur localisation souvent excentrée par rapport aux villes. Attachées aux prérogatives dont elles se sont dotées dans le cadre d'institutions paternalistes, ces entreprises se montrent souvent soucieuses de préserver l'existence d'un lien entre le contrat de travail et le logement (conçu comme un outil économique) et ne se sentent pas toujours tenues à la solidarité inter-entreprises¹. Les entreprises implantées dans les grandes villes, enfin, perpétuent pour la plupart une logique d'investissement minimale dans la construction. L'existence d'un parc de logements anciens apte à absorber l'afflux de main-d'œuvre nouvelle et l'absence de tension sur les recrutements comptent parmi les raisons qui expliquent cette passivité relative (voir *supra*). La difficulté des CIL à susciter les vocations des employeurs citadins (parmi lesquels les secteurs du commerce et des services sont surreprésentés) est alors particulièrement prégnante en région parisienne, « où les organismes d'HLM (font) littéralement la quête pour se procurer les fonds nécessaires au financement de la part du prix de revient de leurs programmes qui ne leur (est) pas prêtée par l'État »².

3.2 Un projet de contribution obligatoire porté par le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme

Le bilan de la campagne d'information menée depuis la guerre par les CIL et les organismes qui fédèrent ceux-ci au plan national ne s'avère pas véritablement probant au tournant des années 1950. Si une centaine de CIL a été créée, le taux de cotisation fixé par les employeurs locaux s'établit davantage autour de 0,5 % à 1 % qu'au niveau des 2 % pourtant présentés par les responsables du CPL comme formant le seuil minimal d'efficacité de l'initiative interprofessionnelle. Faute de moyens suffisants, les CIL mis en place après la guerre ne dégagent pas l'ensemble des vertus de l'expérience roubaisienne, dans les domaines de

¹ En effet, les fonds qu'elles consacrent à la construction tendent à excéder le montant de la contribution volontaire – ce qui leur fait craindre de devoir payer pour des entreprises moins performantes en cas d'adhésion à un CIL – et les liens qu'elles ont développés avec les organismes d'HBM leur permettent généralement de peser par elles-mêmes sur la programmation de ces derniers.

² M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 27.

l'expertise¹, de la coordination des acteurs locaux, ou encore (et surtout) du financement de la construction. À titre d'exemple, le CIL de Roubaix-Tourcoing met en chantier en 1949 le millièmè logement financé avec la cotisation interprofessionnelle et atteint cette année-là un rythme de production annuel de quatre cents logements² : le bilan du CIL le plus important du pays est alors sans commune mesure avec les besoins en logements, estimés l'année suivante par le MRU à 2 315 000 unités au niveau national³.

Mais le problème dépasse alors le cadre des CIL et relève avant tout de la faible implication de l'État dans la construction. Tandis que les directions du MRU s'accordent sur le fait qu'il faudrait financer la production de 250 000 à 300 000 logements par an, le bilan est à peine supérieur à 50 000 constructions en 1949⁴. On le voit à travers ces chiffres, à la Libération, la priorité est à la relance de l'appareil productif, beaucoup plus qu'à la reconstruction des logements démolis pendant la guerre ou à la construction d'HBM⁵. L'orientation de la loi du 1^{er} septembre 1948 symbolise l'impasse à laquelle conduit la stratégie d'intervention minimale adoptée par l'État à la Libération. Cherchant à provoquer une relance de l'investissement privé par la libération des loyers, la création de l'Allocation de logement familiale (ALF) et l'adoption d'exonérations fiscales⁶, elle se révèle rapidement sous dimensionnée au regard de l'ampleur du problème à résoudre : « *On ne pouvait espérer*

¹ L'ingénierie mise en place par le CIL de Roubaix-Tourcoing dans le cadre de son bureau d'étude revêt alors un caractère exceptionnel.

² D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 117.

³ C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 23.

⁴ *Ibid.*, p. 24. Un peu plus de 30 000 logements seulement sont construits par les organismes d'HBM entre 1947 et 1950 (P. Kamoun, 2005, « Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales*, 123, 3, p. 22).

⁵ Cet arbitrage se manifeste à travers la répartition des aides à la construction, entre les crédits alloués par le MRU (129 milliards de francs entre 1946 et 1949 pour la réparation des dommages de guerre et la construction d'HBM) et les crédits spécifiques accordés à certaines industries clés de la reconstruction, dont les Charbonnages de France, pour loger leurs salariés (45 milliards sur la même période). On sait également qu'à elles seules, les entreprises nationalisées construisent en 1949 un nombre équivalent de logements à celui des logements reconstruits par les sinistrés grâce aux indemnités de dommages de guerre (E. Effosse, 2003, *op. cit.*, p. 164-165). Sur les politiques mises en œuvre dans l'immédiat après-guerre par les secteurs de la grande industrie et les grandes entreprises publiques dans le domaine du logement, voir M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 10-18.

⁶ La mise en place de l'Allocation de logement familiale (ALF), dont la gestion est déléguée aux caisses d'Allocations familiales, est destinée à amortir les effets de la hausse des loyers sur le budget des familles. Cette mesure est conforme à l'orientation définie par le I^{er} plan, qui préconisait de « *tendre, "malgré la difficulté du problème", à une "rentabilisation" (entre guillemets dans le texte) des loyers mais avec des mesures de compensation à caractère social* » (F. Fourquet, N. Murard, 1992, *Valeur des services collectifs sociaux. Une contribution à la théorie du social*, Bayonne, Ikerka, p. 107, citant le I^{er} plan). Visant à restaurer la rentabilité de la construction et à relancer ainsi l'activité de l'industrie du bâtiment, elle répond également à une nécessité politique dans un contexte marqué par l'importance des mouvements de sinistrés et par le risque « *que toute mesure (rendant) la construction rentable (soit) interprétée comme une prise de position en faveur des propriétaires contre les locataires* » (F. de Baecque, 1949, « La politique gouvernementale », Centre des jeunes patrons, *op. cit.*, p. 42). Le processus de libération des loyers s'étalera sur plusieurs années. Un décret définit en 1949 les modalités d'un rééchelonnement des loyers à l'horizon 1955, amorçant une augmentation progressive du poids de la dépense logement dans le budget des locataires.

maintenir la paix sociale en pesant sur les loyers si de toute façon, les gens ne trouvaient pas à se loger »¹.

Au bout de cinq années d'un tel régime, la crise du logement reste plus que jamais d'actualité : « 45 % d'habitations centenaires, 7 millions de Français privés du moindre confort, 4 à 6 millions de logis à remplacer ou à créer, ainsi se résume la situation de l'habitation de notre pays »². Le logement est couramment évoqué comme « le problème n° 1 », les mouvements des sans-logis s'intensifient³, le projet de nationalisation de l'immobilier suscite l'intérêt d'une part croissante de la population. C'est dans ce contexte que les premiers signes de rupture avec l'immobilisme sont donnés par l'État au début des années 1950. À partir de ce moment, la généralisation de la cotisation interprofessionnelle devient l'une des priorités du MRU, qui affiche rapidement sa volonté d'instaurer une contribution légale des employeurs. Plusieurs années seront nécessaires pour réaliser ce projet, à cause notamment des dissensions qu'il provoque au sein du patronat. L'élaboration du compromis qui mène à la création de la PEEC s'opère en deux étapes, dans le cadre tout d'abord de l'étude de l'avant-projet de loi présenté par Claudius-Petit à l'automne 1951 (3.2.1), puis lors des débats organisés autour du Plan Courant pendant le premier semestre de l'année 1953 (3.2.2).

3.2.1 D'un projet de cotisation obligatoire représentant 2 % des salaires à l'automne 1951...

Albert Prouvost prend acte en 1950 de l'échec de la tentative de généralisation de la cotisation interprofessionnelle sur la base du volontariat. Il prône dès lors l'instauration d'une contribution obligatoire par la conclusion d'une convention collective : « *Il m'est difficile de cacher ce soir ma déception devant certains succès de l'expérience CIL. Certes, plus de cent CIL ont été formés en France... Certains d'entre eux ont eu la chance de grouper l'unanimité des employeurs derrière eux ; beaucoup d'autres jusqu'ici ont échoué ou trop partiellement réussi. J'en arrive à me demander si, en contradiction avec une tendance libérale qui nous est chère, nous ne devrions pas – devant le peu de compréhension de*

¹ F. Aballéa, 1983b, « La question du logement de 1945 à 1983 : l'État ou le marché », *Recherche sociale*, 86, avril-juin, p. 17.

² Déclaration de M. Barange, lors du vote du Budget de la reconstruction à l'Assemblée nationale en 1951, cité par H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 3.

³ Le Mouvement populaire des familles se rebaptise « Mouvement de libération du peuple » à l'automne 1950 et se déclare solidaire du Parti communiste français (PCF). Sur la radicalisation opérée pendant cette période (avant que le mouvement des squatters ne perde progressivement de son intensité), voir C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 44-50.

certaines employeurs à l'égard de ce problème – nous orienter, et ce serait je ne vous le cache pas en désespoir de cause, vers une généralisation, dans le cadre des conventions collectives, de la cotisation de 2 % des salaires »¹. Régulièrement empruntée depuis le milieu des années 1930 pour permettre au patronat de conserver la maîtrise de ses prérogatives dans la sphère sociale et d'échapper au double risque de l'étatisation et de la démocratie sociale², la voie conventionnelle reçoit le soutien des représentants de la CFTC et de la CGT-FO qui essaient « d'obtenir l'insertion d'une clause instituant une cotisation interprofessionnelle dans les conventions collectives du travail »³. Mais faute de consensus interne au patronat sur les modalités de la cotisation – sinon sur son principe même – la proposition des CIL paritaires restera sans suite.

L'initiative change alors de camp. Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme depuis 1948, Claudius-Petit reprend à son compte le projet d'une contribution obligatoire des employeurs à la construction⁴. La « croisade » qu'il engage pour instaurer celle-ci participe de l'émergence d'une conception volontariste de l'action publique sur la question du logement. L'organisation du financement de la construction connaît en effet une première inflexion au cours de l'année 1950⁵. L'État s'efforce en premier lieu de manifester clairement le caractère social de son intervention dans la construction. C'est chose faite avec la loi du 21 juillet, qui rebaptise les HBM en Habitations à Loyers Modérés (HLM), lie l'attribution des aides à la pierre aux conditions de ressources des occupants ainsi qu'à la définition de prix-plafonds pour les loyers et définit des normes de surface et d'équipement. En second lieu, l'État souhaite amener l'épargne des ménages à s'orienter vers le secteur immobilier au moyen de

¹ Extrait du discours prononcé en juin 1950 au cours de l'assemblée générale du CPL, cité par M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 27. Ce discours est prononcé alors que le champ d'application du régime de la convention collective a été considérablement élargi par la loi du 11 février 1950 (cf. chapitre I).

² Cette pratique s'affirme au cours des années 1936-1938 dans le cadre des initiatives prises par le patronat pour promouvoir des dispositifs de protection sociale spécifiques à l'intention des cadres exclus du champ des assurances sociales. Ces initiatives visent alors à « élaborer par une voie conventionnelle une protection sociale obligatoire sans avoir recours au législatif » et aboutissent à « la reconnaissance, parmi les institutions concourant aux assistances sociales, de caisses dont les modes de gestion échappent au modèle mutualiste imposé par la loi » (G. Pollet, D. Renard, 1997, *op. cit.*, p. 72-73). La convention collective forme l'instrument privilégié du patronat après-guerre pour étendre – avec l'appui des syndicats réformistes – le champ de la protection sociale complémentaire gérée par des institutions paritaires (par opposition au modèle de la gestion par les intéressés promu dans le cadre de la Sécurité sociale). La création de l'AGIRC par les conventions collectives du 4 mars 1947 s'inscrit dans cette stratégie (cf. B. Friot, 1997, *op. cit.*).

³ M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 257.

⁴ Claudius-Petit, qui fait preuve d'une exceptionnelle longévité à la tête du MRU malgré les changements de gouvernement, ne quittera son poste qu'en janvier 1953. Au sujet de sa trajectoire sur la scène de la politique du logement et de l'aménagement du territoire, voir B. Pouvreau, D. Voldmann, 2004, *Un politique en architecture : Eugène Claudius-Petit (1907-1989)*, Paris, éd. Le Moniteur.

⁵ B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *Politique du logement. 50 ans pour un échec*, Paris, L'Harmattan, p. 10-15.

nouveaux circuits de financement du logement. L'instauration du dispositif des primes et des prêts du Crédit foncier de France répond à cet objectif¹.

Dans un secteur où les aides publiques demeurent limitées et soumises aux aléas budgétaires², la mobilisation de ressources financières privées fait ainsi figure de priorité pour le ministre. Outre l'épargne des ménages, les fonds issus de la cotisation interprofessionnelle représentent potentiellement, à ses yeux, un complément essentiel dans le système d'aides au logement. Le projet de contribution obligatoire qu'il élabore répond à sa volonté d'accroître le volume de la ressource et de garantir la pérennité du versement des entreprises. Claudius-Petit expose les grandes lignes de son « plan quadriennal de construction de logements » à l'automne 1951. Ce plan comporte la création d'une nouvelle cotisation sociale affectant les entreprises de plus de vingt salariés et représentant 2 % du montant des salaires, dans la limite de 30 % des bénéficiaires. Il qualifie cette cotisation « d'investissement obligatoire » pour lequel il prévoit plusieurs réalisations possibles : versement à des CIL ou à des organismes d'HLM, versement à des sociétés immobilières désintéressées, construction directe, aide directe à l'accession à la propriété³. Cette souplesse dans l'utilisation de la cotisation est ménagée à dessein par le MRU. La variété des formules d'investissement est alors conçue comme un moyen d'atténuer le caractère obligatoire de celle-ci dans l'esprit des employeurs.

L'avant-projet de loi suscite des sentiments contrastés chez les parties concernées⁴. Les acteurs du secteur de l'immobilier se déclarent globalement favorables au principe d'une généralisation de la cotisation interprofessionnelle, tout en proposant des aménagements quant aux modalités de sa collecte et de son utilisation. L'Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyers modérés (UNFOHLM) souligne le caractère essentiel de la ressource issue des entreprises pour la construction d'HLM⁵ mais milite en faveur d'un versement direct de la cotisation aux organismes d'HLM ou, à défaut, à un Fonds national de

¹ Ce nouveau système de financement du logement doit notamment favoriser le développement de l'accession à la propriété. Il permet aux constructeurs de logements (personnes physiques ou morales) de bénéficier simultanément pendant vingt ans d'une prime de l'État équivalente à cinq francs par mètre carré et d'un prêt du Crédit foncier de France dont le taux d'intérêt ne peut dépasser 6,8 %, sans qu'aucun plafond de ressource ou de loyer ne soit imposé (P. Kamoun, 2005, *op. cit.*, p. 23).

² La prorogation du I^{er} plan maintient l'essentiel de l'effort public sur la reconstruction de l'appareil productif en 1950. Conjuguée aux dépenses occasionnées par la guerre d'Indochine et à la peur de l'inflation, cette orientation justifie alors une restriction des crédits à la construction et des prêts spéciaux du Crédit foncier (B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 14-15).

³ G. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 27. Quoique différent sur la forme (il concède une place beaucoup plus importante à l'acteur patronal), le projet de Claudius-Petit s'inspire du dispositif mis en place en Italie par la loi Fanfani de février 1949. Organisme de financement de la construction, la « Gestione INA – Casa » est alimentée par une contribution patronale, un prélèvement sur les salaires et un versement annuel de l'État mutualisés (*ibid.*, p. 85 et 237).

⁴ H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 162-170.

⁵ Une brochure éditée par ses soins souligne que les CIL ont permis la réalisation du tiers des programmes d'HLM depuis 1947 (*ibid.*, p. 165).

financement des HLM. La Chambre des propriétaires estime pour sa part qu'une affectation de la ressource aux travaux d'entretien et de réparation des immeubles existants serait plus opportune. Les organisations syndicales sont également partagées. La CGT-FO voit dans la contribution obligatoire un impôt risquant d'accroître le coût de revient de la construction et, au bout du compte, les loyers des logements. La CFTC approuve de son côté le principe d'une nouvelle cotisation, mais préconise son versement à une Caisse nationale de la construction alimentée par différentes ressources et chargée d'opérer une péréquation sur le plan national, avant répartition des fonds par des caisses régionales. Les deux confédérations unissent leurs voix pour reprocher au ministre l'absence de mesure interdisant aux employeurs de faire du logement un élément accessoire au contrat de travail¹.

Mais c'est au sein du patronat que s'expriment les positions les plus contradictoires sur l'avant-projet de loi du ministre. La CGPME s'oppose totalement à un projet qui fait « *supporter par le Commerce et l'Industrie seuls, une charge qui devrait être répartie sur l'ensemble de la collectivité* », proposant d'instaurer à la place un financement par emprunt auquel les entreprises seraient libres de souscrire en fonction des besoins en logement de leurs salariés². Le Président du CNAH, Alfred Lambert-Ribot, affiche son accord avec le principe d'une généralisation de la cotisation interprofessionnelle, mais récuse la formule de l'obligation légale parce que celle-ci « *entraîne inévitablement la prolifération d'organismes administratifs lourds et coûteux, une progression continue des taxes et des charges répercutées sur la pérennité du système, alors que la liberté travaille à moindre frais, avec des rendements plus efficaces...* »³. Affirmant sa préférence pour une généralisation « *par contrainte personnelle* »⁴, il préconise l'adoption d'une convention collective sur le modèle du régime de retraite complémentaire AGIRC instauré en 1947 (ralliant en cela la proposition initiale d'Albert Prouvost). Un taux de 1 % lui paraît enfin suffisant pour compléter l'effort patronal existant.

¹ D'une manière générale, les échelons confédéraux de la CGT-FO et de la CFTC paraissent entretenir une certaine distance avec l'institution paritaire pendant cette période. C'est du moins ce que semblent indiquer les entretiens menés par Henri d'Antin de Vaillac auprès des responsables chargés de suivre la question du logement au niveau national dans chacune de ces organisations. Le responsable confédéral de la CGT-FO craint que l'action engagée sur le logement n'autorise *in fine* les employeurs à refuser les augmentations de salaires sollicitées par les salariés et ne leur permette, par ailleurs, de réaliser des profits par l'intermédiaire des parts qu'ils détiennent dans les sociétés d'HLM. Tout en louant la collaboration instaurée entre les patrons et les ouvriers dans les CIL, le responsable confédéral de la CFTC pointe de son côté le décalage qui existe entre la proportion élevée de droits de réservation détenus par ces organismes et la part représentée par leur aide financière réelle. Il estime ainsi « (qu'on) a peut-être tendance à croire que c'est uniquement le CIL qui finance, alors que 85 % des fonds viennent de l'État » (*ibid.*, p. 51-52).

² Motion adoptée par le comité directeur de la CGPME réuni le 14 novembre 1951, citée par *ibid.*, p. 163.

³ Propos d'Alfred Lambert-Ribot, cités par *ibid.*, p. 164.

⁴ *Ibid.*, p. 164.

Bernard d'Halluin résume de son côté la position des CIL paritaires en affirmant que « *l'industrie Textile de Roubaix-Tourcoing accorde le préjugé favorable à l'avant-projet de loi* »¹. Les responsables de l'institution paritaire voient d'abord dans ce dernier une manière de légitimer l'expérience engagée dans le Nord et de reconnaître au patronat une responsabilité dans le domaine du logement². Se déclarant en accord avec le principe d'une cotisation obligatoire vouée à compléter les aides publiques à la construction³, ils saluent ensuite le caractère libéral de l'organisation imaginée par le MRU, louant notamment les dispositions prévues pour inciter les employeurs à verser leur contribution à des organismes collecteurs⁴. Ils mettent toutefois en garde le ministre contre toute dérive étatiste, soulignant la nécessité de préserver l'initiative privée (qualifiée de « *véritable moteur de l'expérience CIL* ») contre les tentations qui pourraient découler, selon eux, du caractère légal de l'obligation⁵. Ils déplorent en outre l'absence de disposition dans l'avant-projet de loi reprenant deux principes fondateurs du CIL de Roubaix-Tourcoing : la généralisation de l'effort nécessaire à l'ensemble de l'interprofession quelle que soit la taille de l'entreprise⁶ et l'affectation locale des fonds⁷. Estimant que l'instauration du paritarisme dans les CIL relève exclusivement de l'initiative locale⁸, les dirigeants du CPL jugent que le projet de loi devrait

¹ *Ibid.*, p. 167.

² Le CPL précise courant décembre la position de ses adhérents : « *nous ne reconnaissons pas la liberté de ne rien faire* » (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 27).

³ Revendiqué d'emblée par les créateurs du CIL de Roubaix-Tourcoing, le caractère mixte du financement de la construction s'impose toujours au début des années 1950 à leurs yeux du fait des limites patentes de l'intervention publique : « *l'aide de l'État ne couvre toujours qu'une fraction des frais de construction : donc pour les logement des classes les moins fortunées, il faut une aide privée, et pourtant mue aussi par l'intérêt général, qui apporte l'autre fraction, plus faible certes, mais indispensable. Cette aide privée, ce sera très souvent celle des Comités Interprofessionnels du Logement* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 17-18).

⁴ Cette option est en effet encouragée dans l'avant-projet de loi par une réduction du taux de la cotisation de 0,5 % et par des exonérations fiscales.

⁵ Le conseil d'administration du CPL adopte le 3 décembre 1951 une motion précisant que « *les industriels, instruits par l'expérience, sont irréductiblement opposés à la perception, la répartition et l'utilisation d'une cotisation obligatoire par des organismes institués par l'État et qui prendront fatalement un caractère fiscal ou parafiscal* » ([B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 96). Dans l'immédiat, les animateurs de l'institution se félicitent de la souplesse d'exécution prévue par l'avant-projet de loi. En plus de conserver à l'utilisation des fonds un caractère multiforme et une capacité d'adaptation à la diversité des situations locales, cette souplesse présente l'avantage à leurs yeux de « (ne créer) *aucun organisme nouveau, aucun nouveau corps de fonctionnaires* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 161).

⁶ L'exonération des entreprises de moins de vingt salariés est présentée comme inopportune : « *Lorsqu'il faut faire la chaîne pour éteindre l'incendie, aucune exemption n'est admissible* » (propos de Bernard d'Halluin, cité par *ibid.*, p. 168).

⁷ Le caractère légal de l'obligation fait inmanquablement resurgir le spectre d'une caisse de compensation nationale sur le modèle adopté par le passé dans le cadre des Allocations familiales : « *Si nous laissons faire Paris, nous paierons des cotisations et on ira faire des maisons dans le Midi* » (propos d'un administrateur du CIL de Roubaix-Tourcoing, cité par [B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 96).

⁸ « *Il serait préférable (que les employeurs) versent leur cotisation à des CIL paritaires, mais l'esprit paritaire ne s'impose pas par une obligation : il doit résulter de la commune bonne volonté des parties en présence* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 169).

définir tout au moins l'obligation de confier l'attribution des logements à une commission paritaire.

3.2.2 ... à l'instauration de la PEEC au cours de l'été 1953

Alors que le borbier indochinois continue de grever le budget de l'État, le plan quadriennal élaboré par Claudius-Petit ne sera pas proposé au vote de l'Assemblée nationale avant que celui-ci n'abandonne la tête du MRU lors du changement de gouvernement de janvier 1953. Son successeur, Pierre Courant, reprend les grandes lignes du projet dans le cadre d'un nouveau plan de financement destiné à dynamiser la construction. La création d'une contribution obligatoire des employeurs au logement demeure une priorité pour le ministre qui déclare toutefois d'emblée à ce propos que « *de grosses difficultés se font jour et (que) des résistances considérables se manifestent même au Conseil des ministres* »¹. Déposé à l'Assemblée nationale le 17 février, le projet de loi « relatif aux diverses mesures de nature à améliorer, dès 1953, la construction de logements économiques et familiaux » prévoit finalement dans ses articles 34 et 35 l'instauration d'une « participation des employeurs à l'effort de construction ». La mesure reprend le projet de Claudius-Petit, à la différence près que le versement de la cotisation n'est plus encadré par un plafond sur les bénéficiaires et, surtout, que son taux est ramené à 0,5 % des salaires, révélant ainsi rétrospectivement la vigueur des résistances évoquées par Pierre Courant.

Discuté en séance publique au cours du mois de mars, le projet de loi suscite une vive opposition chez plusieurs groupes parlementaires. Les députés socialistes et communistes s'élèvent ainsi contre une cotisation assise sur les salaires et risquant à ce titre d'empêcher l'augmentation de ces derniers. Le groupe communiste dépose un amendement visant à instituer une taxe équivalente à 2 % des bénéfices déclarés par les entreprises industrielles et commerciales de plus de dix salariés, taxe dont le produit serait versé à un fonds national du logement chargé de financer les opérations engagées par les offices publics et les sociétés coopératives d'HLM². Un autre amendement est déposé par Claudius-Petit. Il vise à imposer aux entreprises de verser leur contribution aux CIL et à concéder à ces derniers un monopole

¹ Extrait de la conférence de presse du 14 janvier, cite par M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 28.

² C. Trébouet, 2001, *op. cit.*, p. 132-135. L'amendement est défendu en ces termes par le député communiste Gilles Gravoille lors de la séance du 21 mars : « *Les versements seraient donc faits obligatoirement au fonds national et, de ce fait, il y aurait donc un contrôle sérieux quant à l'utilisation de ces fonds qui ne seraient pas employés, comme dans le projet gouvernemental (...) à des fins paternalistes – le paternalisme permettant aux industriels d'exercer une pression sur leurs ouvriers. Puisque le gouvernement ne veut pas réduire le budget de la guerre pour financer la reconstruction, nous voulons que ceux qui, à longueur d'année, exploitent leurs ouvriers, participent à la construction de logements* » (cité par *ibid.*, p. 135).

en matière de collecte du fait des multiples avantages qu'ils offrent en pratique (rupture du lien paternaliste entre contrat de travail et jouissance du logement, rendement de la ressource garanti par son investissement sous la forme de prêts)¹. Ces amendements sont rejetés lors de la discussion parlementaire, mais face à l'impossibilité de rallier une majorité sur le contenu des articles 34 et 35, la décision est prise de dissocier ceux-ci et d'en repousser l'examen approfondi afin de pouvoir voter les autres dispositions du projet de loi².

Le projet du ministre Courant provoque des clivages de même ampleur dans la sphère professionnelle. L'instauration d'une contribution obligatoire est ainsi discutée à plusieurs reprises par les membres du Conseil économique au cours du premier semestre³. Elle est abordée une première fois lors des séances du 17 et 18 mars, occasionnant alors de « *vives discussions* » dont la teneur est résumée en ces termes par le rapporteur : « *Certains commissaires sont et demeurent profondément convaincus que la création de ressources entièrement nouvelles, gérées par un fonds entièrement autonome, est seule propre à créer en faveur de la construction le choc décisif que nous attendons en vain depuis la Libération. Non moins convaincus sont ceux qui montrent les risques d'une affectation des fonds recueillis aux besoins courants de la trésorerie de l'État et de création de nouveaux organismes administratifs* »⁴. Les parties tombent d'accord pour suspendre l'avis définitif du Conseil aux conclusions des débats engagés au même moment sur l'ensemble des problèmes liés au logement par la Commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme. Plusieurs préconisations sont toutefois formulées sans attendre. Parmi celles-ci, on peut noter le maintien d'une cotisation volontaire au taux minimal de 0,5 % des salaires, l'adhésion au principe de l'obligation dès lors que les entreprises n'auront pas démontré au terme d'un délai de six mois leur propension à affecter d'elles-mêmes un montant de cet ordre à la construction de logements, ainsi que la disjonction entre la location du logement et le contrat de travail mis à part « *des cas bien déterminés et très limités* »⁵.

¹ *Ibid.*, p. 135-136.

² Parmi les mesures adoptées dans le cadre du « Plan Courant », on peut retenir le financement d'une nouvelle catégorie de logements primés – les logements économiques et familiaux (ou LOGECO) aux normes réduites – et la création d'une épargne-construction destinée à encourager l'investissement des ménages aux revenus modestes.

³ Sur l'orientation de ces débats, voir G. Aroud, 1953, « Etudes du projet de loi n° 5528 relatif à diverses mesures de nature à accélérer, dès 1953, la construction de logements économiques et familiaux », *Avis et rapports du Conseil économique. JO de la République française*, 18 mars, p. 276-279 ; G. Houist, 1953, « Rapport sur les problèmes financiers et administratifs », *Avis et rapports du Conseil économique. JO de la République française*, 21 août, p. 716-718.

⁴ G. Aroud, 1953, *op. cit.*, p. 276.

⁵ *Ibid.*, p. 277.

Le rapport publié le 30 juin 1953 par le Conseil économique rend compte des débats menés au printemps au sein de la Commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme à propos notamment du projet d'instaurer la PEEC¹. Si certaines propositions émanant des syndicats de salariés font consensus – l'association des bénéficiaires à la gestion notamment, mise en avant pour justifier l'élargissement de l'habilitation de collecte aux caisses d'Allocations familiales – le rapport témoigne avant tout du caractère inflexible des oppositions patronales. Après avoir rapidement reconnu la réussite de l'action menée par les CIL, le rapporteur tempère d'emblée : « *Des dirigeants de CIL font campagne pour la généralisation de la cotisation patronale, mais, dans leur ensemble, les éléments patronaux désirent que la cotisation pour le logement reste facultative* »². Et plus loin : « *Donner un caractère obligatoire à la contribution a inquiété un certain nombre de membres du Conseil. Ils ont craint notamment que l'effort volontaire, réalisé le plus souvent à l'initiative du patronat, n'en soit en partie tari et que les expériences des divers groupements interprofessionnels soient sans lendemain* »³. Les commissaires se prononcent finalement à une large majorité en faveur d'une « *action patronale bénévole, encouragée par une amélioration des conditions actuelles de l'impôt sur les bénéfices (...)* Toutefois, si aucun effort n'a été fait dans un certain délai, une sanction serait appliquée sous forme de majoration d'impôt »⁴. Cet avis marque un net recul par rapport aux préconisations faites en mars par les membres du Conseil économique : la notion d'obligation est diluée dans un dispositif d'incitations fiscales, le taux de la cotisation volontaire n'est pas précisé et aucun délai n'est arrêté cette fois pour inciter les employeurs à investir dans la construction de logements⁵.

Grâce aux contacts développés au sein de l'appareil politico-administratif depuis la Libération, les dirigeants patronaux du CPL et du CNAH sont quant à eux bien plus en

¹ G. Houist, 1953, *op. cit.*

² *Ibid.*, p. 716.

³ *Ibid.*, p. 717.

⁴ *Ibid.*, p. 717.

⁵ Deux autres préconisations méritent d'être signalées. La première tend à proscrire le lien entre l'attribution des logements construits et le contrat de travail « *sauf dans des cas très limités et notamment en cas d'implantation des usines très loin des centres* ». La définition de cette exception témoigne de l'influence dont bénéficient certaines professions (les industries minières et sidérurgiques notamment) au sein du Conseil économique. La seconde, émise à l'initiative des représentants de l'artisanat, porte sur l'instauration « *d'une épargne forcée des non-employeurs en faveur du logement* » – c'est-à-dire d'un financement par l'impôt sur le revenu –, mais elle est suspendue à « *la réalisation d'une réforme fiscale équitable et efficace* » (*ibid.*, p. 718). Ce tir groupé en provenance de composantes patronales animées par des intérêts différents sur la question du logement n'a rien d'étonnant. Il renvoie dans une large mesure à une stratégie éprouvée au cours de l'Entre-deux-guerres par les grandes firmes paternalistes, enclines à se ranger derrière « l'objection libérale » des petites et moyennes entreprises pour réfuter l'instauration d'une protection sociale obligatoire et préserver leur maîtrise des institutions mises en place dans le domaine social (cf. H. Hatzfeld, 2004, *op. cit.*).

adéquation avec les attentes du gouvernement. Au même titre que le CNPF, ils sont associés au cours du premier semestre 1953 à l'élaboration du futur texte de loi par les services du MRU. Alors que le principe d'une contribution obligatoire représentant 1 % des salaires est rapidement acquis, la concertation bute sur les questions de la maîtrise et des modalités d'emploi des fonds versés par les entreprises. Le patronat cherche en priorité à éviter une budgétisation de la ressource, tandis que les pouvoirs publics accueillent pour leur part avec réticence l'idée que les logements financés à l'aide de la cotisation soient gérés comme des éléments accessoires au contrat de travail¹. Un compromis alliant obligation et exigences libérales est finalement acté en juillet sous le gouvernement Laniel. Avec l'accord du ministre des Finances et des Affaires Economiques, Edgar Faure, le ministre de la Reconstruction et du Logement, Maurice Lemaire, obtient l'introduction d'un alinéa relatif à « *la participation des employeurs à la construction de logements* » dans l'article 7 de la loi du 11 juillet 1953 portant redressement économique et financier, qui ouvre pendant deux mois la possibilité pour le gouvernement de légiférer par décrets sur une série de mesures². La PEEC est ainsi instaurée par décret le 9 août 1953³.

Conclusion : la PEEC, un compromis entre le caractère libéral de l'institution et la nécessité de compléter l'aide publique à la construction

Selon la formule consacrée par Claudius-Petit, la PEEC est une « obligation d'investir » annuelle qui porte sur un montant équivalent à 1 % de la masse salariale. Elle vise les entreprises des secteurs industriel et commercial regroupant dix salariés et plus⁴. Les modalités d'utilisation de la ressource financière prévues par la réglementation se distinguent par leur souplesse, l'article 2 du décret du 9 août 1953 regroupant en particulier une série de dispositions qui « *répondent à la préoccupation majeure de laisser aux entreprises industrielles et commerciales la plus grande liberté pour utiliser sous la forme de leur choix (...) les sommes qu'elles doivent consacrer au logement* »⁵. Les employeurs disposent en effet d'une large palette de choix pour se « libérer » de leur obligation : investissement direct dans

¹ S. Effosse, 2003, *op. cit.*, p. 295.

² *Journal officiel*, 11 juillet 1953, p. 6143-6144 et M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 28. Selon l'auteur, le détail de l'alinéa n'a pas été analysé en séance publique lors du vote de la loi.

³ Décret du 9 août 1953 relatif à la participation des employeurs à l'effort de construction, *Journal officiel*, 10 août 1953, p. 7040-7041. Ce décret sera complété par les décrets du 2 décembre 1953 et du 17 juillet 1954, ainsi que par plusieurs arrêtés et circulaires d'application.

⁴ Un dispositif voisin de la PEEC est mis en place par les décrets du 9 août 1953 et du 10 novembre 1954 afin de favoriser l'accès des agents de l'État et de ses établissements publics à des prêts complémentaires pour l'accession à la propriété ainsi qu'au parc locatif d'HLM.

⁵ *Journal officiel*, 10 août 1953, p. 7040.

la construction, aides directes accordées aux salariés candidats à l'accèsion à la propriété, versements à des organismes collecteurs ou constructeurs¹. Si les textes encouragent les entreprises à verser leur participation à des organismes tiers², le choix de généraliser l'ensemble des pratiques patronales existantes et celui d'offrir aux employeurs la possibilité de garder la maîtrise de leurs investissements et de verser leur participation sous forme de prêts témoignent de la volonté de l'exécutif de préserver le caractère libéral de l'institution³. Le fait que les entreprises puissent percevoir des « contreparties » à leur participation (acquisition de droits de réservation dans le parc locatif, constitution d'un actif immobilier ou encore perception de remboursements de prêts) a également vocation à placer la PEEC en dehors du registre de la contrainte et à ne pas donner aux employeurs le sentiment de verser leur contribution à fonds perdus⁴. Le choix de ne pas soumettre le secteur agricole ou les entreprises de moins de dix salariés à cette obligation semble répondre à la même logique⁵,

¹ Pour une liste exhaustive des modalités d'investissement prévues par les textes de 1953 (comme la possibilité pour les entreprises d'acquérir des terrains sous certaines conditions), voir M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 113. La diversité de ces modalités est alors mise en avant par les pouvoirs publics comme un facteur d'efficacité de la PEEC : « *C'est en s'attachant à promouvoir des réalisations diversifiées par le mode de financement, par leur régime juridique (propriété ou location), par les solutions techniques adoptées (immeubles collectifs ou individuels) que les organismes collecteurs contribueront le plus efficacement au succès de cette nouvelle institution* » (circulaire du ministère de la Reconstruction et du Logement du 15 décembre 1953 relative à la participation des employeurs à l'effort de construction, *Journal officiel*, 16 décembre 1953, p. 11161).

² La circulaire du 15 décembre 1953 souligne les avantages d'une telle option : « *En confiant à des organismes spécialisés la construction de logements, les employeurs se déchargeront d'une tâche pour laquelle ils ne disposent pas en général d'un personnel qualifié et qu'ils éprouveraient des difficultés à mener à bien. Il existe presque partout des organismes sûrs auxquels les employeurs pourront confier leur participation et qui seront en mesure de réaliser des ensembles immobiliers importants avec tous les avantages qu'ils comportent : extension harmonieuse des cités, continuité des programmes, économie des prix de revient, technique améliorée, indépendance et stabilité données aux occupants des logements construits* » (*ibid.*, p. 11162). Ce texte met également en avant la possibilité offerte à l'employeur de perpétuer ainsi une logique de service au profit de ses salariés : « *Les employeurs qui confieront (...) à des organismes la tâche d'investir les fonds qu'ils leur verseront ne perdront pas pour autant la possibilité de loger leurs propres salariés. Ils pourront, en effet, demander à ces organismes d'utiliser ces fonds en fonction des besoins de leur personnel* » (*ibid.*).

³ Les différents emplois de la PEEC peuvent en effet être financés sous la forme de prêts, de subventions ou de souscriptions d'action (dans le cas des versements aux organismes constructeurs). Les versements sous forme de subventions sont cependant encouragés par une incitation fiscale.

⁴ Mireille Girardin souligne à cet égard que des termes tels que « taxe », « impôt » ou encore « prélèvement » n'apparaissent pas dans les textes (1970, *op. cit.*, p. 290). Le législateur prévoit toutefois que tout défaut d'investissement expose l'entreprise au versement d'une cotisation équivalente à 2 % des salaires. Cette cotisation « *établie et recouvrée comme en matière de contributions directes* » relève de l'administration fiscale et doit être reversée au Fonds national de construction, d'équipement rural et d'expansion économique – elle sera reversée au budget de l'État à partir de 1960 (*ibid.*, p. 79-82).

⁵ Dans le cas des petites entreprises, en effet, les sommes versées sont estimées insuffisantes pour engendrer des contreparties et conserver leur caractère d'investissement (*ibid.*, p. 39). Cette restriction comporte cependant aussi une portée politique : « *On s'est manifestement rallié à des considérations purement techniques et peut-être aussi politiques, l'artisanat, l'agriculture, le petit commerce trouvant dans notre législation trop de règles protectrices pour qu'ils figurent, au moins dans un premier stade, sur la liste de ceux qui supportent la nouvelle institution* » (M. de Lacoste-Lareymondie, article publié dans la revue *Droit social* en mars 1954, cité par *ibid.*, p. 39).

tout comme la définition d'une assiette basée sur les salaires plutôt que sur les bénéfices des entreprises¹, ou encore l'absence de règle relative à la géographie de l'investissement².

Outre cette souplesse laissée à l'employeur dans les modalités d'investissement de la PEEC, le caractère libéral de cette contribution se mesure également à la variété des organismes habilités à la collecter. Cette variété est alors perçue comme un gage d'efficacité et d'émulation entre les organismes. Les textes de 1953 valident l'ensemble des circuits empruntés jusque-là pour financer la construction de logements sociaux : les entreprises sont libres de verser leur participation à des « *groupements poursuivant, sans but lucratif, la construction de logements* » (c'est-à-dire les CIL et les caisses d'Allocations familiales pour l'essentiel³), à des sociétés mutuellistes, à des sociétés d'économie mixte, aux organismes d'HLM, aux sociétés de crédit immobilier, aux chambres de commerce⁴, aux communes ou encore aux départements. Cette liste n'est pas exhaustive. Deux types de sociétés immobilières de construction privées en particulier sont habilités à collecter la PEEC à titre exceptionnel : les sociétés constituées « sous l'égide » d'organismes collecteurs à caractère professionnel ou interprofessionnel, et les sociétés immobilières dont les statuts comportent certaines clauses destinées à garantir leur objet social (les sociétés « à statuts spéciaux »).

Placés en concurrence avec une pluralité d'organismes, les CIL et leurs représentants ont néanmoins toutes les raisons de se réjouir de l'instauration de la PEEC. Le dispositif garantit la pérennité de leurs ressources financières et de leurs prérogatives. La légèreté de la tutelle administrative, tant en matière de contrôle que de réglementation, leur confère une

¹ C'est du moins la thèse avancée par M. de Lacoste-Lareymondie : « *En retenant une formule d'investissement obligatoire indépendante des bénéfices réalisés, le décret évite l'obstacle psychologique et juridique de la création d'une taxe, tout en assurant à la participation des employeurs un rendement indépendant des fluctuations économiques (ibid., p. 50).* »

² La circulaire du ministère de la Reconstruction et du Logement du 15 décembre 1953 indique ainsi : « *Il est très souhaitable que les investissements des entreprises soient effectués sur place. Dans le cas, toutefois, où les besoins locaux seraient déjà satisfaits, une action pourra être menée sur un plan plus large, à l'échelon de la région et même de la nation. C'est ainsi que certaines entreprises qui ont des établissements dans plusieurs localités estimeront parfois devoir porter leurs efforts plus particulièrement dans l'une d'entre elles* » (*Journal officiel*, 16 décembre 1953, p. 11161).

³ En règle générale, les textes réglementaires désignent indirectement les CIL en les englobant dans la catégorie des « *groupements à caractère désintéressé* ». Ils sont toutefois cités nommément dans l'exposé des motifs du décret du 9 août 1953 ainsi que dans la circulaire du ministère de la Reconstruction et du Logement du 15 décembre 1953. Le décret du 2 décembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 9 août 1953 relatif à la participation des employeurs à l'effort de construction évoque pour sa part les « *groupements à caractère professionnel ou interprofessionnel* » (*Journal officiel*, 3 décembre 1953, p. 10756).

⁴ La possibilité laissée aux chambres de commerce de percevoir la PEEC répond au souhait des dirigeants du CNAH, soucieux d'éviter la création d'organismes coûteux dans les milieux peu industrialisés alors qu'« *il est tellement facile pour la chambre de commerce d'ajouter une ligne de plus à sa feuille de perception* » (propos d'un employeur en 1964, cité par M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 151).

relative liberté dans la définition des modalités exactes d'emploi des fonds¹. Si les intérêts du CNPF ont manifestement pesé dans la concertation avec le ministère de la Reconstruction et du Logement (flexibilité du dispositif pour l'entreprise, tolérance à l'égard des CIL patronaux), les CIL adhérents du CPL retirent également des motifs de satisfaction évidents. Ainsi, leur rôle décisif et la valeur de l'action engagée sous leur égide sont reconnus par les textes, la cotisation interprofessionnelle est généralisée sur l'ensemble du territoire sans pour autant alimenter une caisse paraétatique, et l'intégrité de l'initiative privée est préservée.

L'instauration de la PEEC permet enfin de compléter le système de financement du logement mis en place par le Plan Courant. Principalement destinée à financer la construction d'HLM et de logements primés², elle est définie comme formant une ressource complémentaire aux aides publiques à la construction : « (l'instauration de la participation) *est susceptible (...) de contribuer d'autant plus efficacement au succès de la politique de construction (...) que les sommes dont il s'agit viendront parfaire les possibilités déjà offertes aux constructeurs par les mécanismes des prêts existants* »³. Si ses modalités d'utilisation sont souples, la finalité octroyée à la PEEC par les pouvoirs publics est donc tout à fait claire. L'emploi des fonds issus de la contribution obligatoire est subordonné à la programmation des aides à la pierre, décidée par les services de l'État en concertation avec les organismes constructeurs. Cette propriété matérialise alors la vocation de l'institution à se placer au service d'une politique du logement dont le caractère prioritaire sera enfin établi par le II^e plan (1954-1957) : « (...) *le décret (tend) moins à assurer le logement du personnel de chaque industrie qu'à augmenter la masse des logements mis à la disposition de l'ensemble de la nation* »⁴.

¹ La circulaire du ministère de la Reconstruction et du Logement du 15 décembre précise ainsi à propos des « groupements à but non lucratif » qu'il « *n'existe pas de liste limitative des groupements de cette nature, ni de procédure préalable d'agrément pour les habiliter à recevoir les versements des employeurs. Mais un contrôle sera effectué sur leur activité* » (*Journal officiel*, 16 décembre 1953, p. 11163). Le contrôle des modalités de gestion et d'investissement de la PEEC relève conjointement des agents des administrations financières et du ministère de la Reconstruction et du Logement. La réglementation attribue notamment à ces agents un rôle de prévention contre les abus susceptibles d'advenir lors de l'emploi des fonds : « *Les employeurs seront mis en garde contre les agissements de personnes désireuses, à la faveur de l'institution nouvelle, de réaliser des profits personnels beaucoup plus que de contribuer efficacement à résoudre la crise du logement, et qui viendront proposer aux entreprises de verser leur participation à des sociétés ou autres organismes créés à leur initiative* » (circulaire du ministère de la Reconstruction et du Logement du 15 décembre 1953 relative à la participation des employeurs à l'effort de construction, *Journal officiel*, 16 décembre 1953, p. 11161).

² « *La politique du logement est orientée vers la construction de logements simples répondant à des normes maximales de surface et de prix. Tout en restant durables et confortables, les logements construits avec la participation des employeurs doivent s'inscrire dans cette politique. Sauf de rares exceptions limitativement précisées, seuls les logements répondant aux normes prévues par les HLM ou le logement économique et familial seront pris en considération* » (J. Drouet, 1977a, *op. cit.*, p. 23).

³ *Ibid.*, p. 25.

⁴ M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 29.

Conclusion du chapitre III : la création du « 1 % logement » ou l'ouverture d'un échange politique entre l'État et les organisations professionnelles dans le secteur du logement

La généralisation de la cotisation interprofessionnelle sur le mode de l'obligation marque l'aboutissement d'une lente convergence entre le financement patronal du logement et l'aide publique à la construction¹. Entamé dès la fin du XIX^e siècle avec la loi sur les HBM, ce processus bute pendant plusieurs décennies sur « l'objection libérale » que suscitent le principe d'une politique publique volontariste dans le secteur du logement et la définition d'une contribution patronale destinée à soutenir cette politique². Cette résistance est encore vive au début des années 1950, comme en témoigne la teneur des échanges qui ont lieu dans les forums de débats (dans l'enceinte du Conseil économique au printemps 1953 par exemple), ou encore les termes des compromis arrêtés dans les arènes de prise de décision publique (les textes de 1953 allégeant sensiblement la contrainte représentée par l'obligation d'investir pour les employeurs). Mais cette résistance est bientôt surmontée grâce à une série d'évolutions qui traversent aussi bien l'appareil politico-administratif que la représentation syndicale des salariés et le monde patronal après la Libération. La décision de créer la PEEC doit largement à l'émergence, dans chacune de ces trois sphères, de composantes qui aspirent à transformer la nature et l'organisation des rapports sociaux à l'aune des leçons de la guerre (d'une logique historique de confrontation à un goût nouveau pour le dialogue) et qui éprouvent un intérêt commun envers le principe d'une contribution financière investie dans la construction. Malgré le caractère légal de la contribution généralisée en 1953, dimension longtemps perçue par le patronat des CIL comme une menace potentielle pour la primauté de l'initiative privée, cette mesure a ainsi pour conséquence d'étendre sur une base nationale l'échange politique amorcé dans le Nord pendant l'Occupation. Il s'agit ici de revenir sur ces aménagements doctrinaux dont l'engagement concomitant chez les parties joue un rôle central

¹ Dans l'exposé des motifs du décret du 9 août 1953, l'instauration de la PEEC est ainsi présentée comme une conséquence de la faible propension des entreprises à contribuer volontairement à la construction de logements : « *L'adhésion aux comités interprofessionnels du logement étant facultative, nombreuses sont encore les entreprises, dans les localités où ils fonctionnent, qui n'y cotisent pas* » (*Journal officiel*, 10 août 1953, p. 7040).

² Hélène Frouard relate le cheminement suivi au cours de l'Entre-deux-guerres par l'idée d'une combinaison nécessaire entre effort public et initiative privée dans le domaine du logement. Ponctué par les multiples expériences engagées pendant cette période dans les sphères progressistes du patronat (le courant modernisateur avec Raoul Dautry et le patronat chrétien du Nord et de Lyon en particulier), ce cheminement s'opère sous la contrainte dans un contexte marqué par l'affirmation récurrente sur la scène de la politique du logement d'un projet de caisse nationale du logement alimentée notamment par les fonds des entreprises (H. Frouard, 2003, *op. cit.*). L'auteur souligne à ce propos la similitude existant au plan technique entre le projet de taxe pour le logement discuté dans plusieurs enceintes patronales à partir des années 1920 et la taxe d'apprentissage légalisée en 1925 (H. Frouard, 2005, *op. cit.*, p. 68).

dans la genèse du 1 % logement en ce qu'ils déterminent les fondements de la légitimité présumée de cette institution.

L'État : la délégation comme marque de la confiance accordée aux « partenaires sociaux »

La consolidation de l'échange politique contracté dans le Nord provient en premier lieu des transformations qui affectent la sphère publique au sortir de la guerre. Le rôle des autorités publiques s'avère ainsi décisif dans la genèse du 1 % logement¹. L'avènement de « l'État keynésien-modernisateur » contribue à modifier profondément la nature et les modalités de l'action publique pendant cette période. Habitées par l'ambition de « redresser » la Nation, les nouvelles élites politiques et administratives issues de la Résistance et de la France libre alimentent les rangs des modernistes². Se définissant par une double opposition à la droite malthusienne rendue responsable de la défaite et au communisme triomphant dans les couches populaires à la Libération, l'idéologie modernisatrice vise à la fois à restaurer la puissance économique du pays et à intégrer les ouvriers dans la communauté politique – c'est-à-dire à les détourner des tentations collectivistes diffusées par le Parti communiste français (PCF). Elle procède à cette fin en confiant aux pouvoirs publics des responsabilités qui dépassent de loin celles qui avaient pu leur être allouées depuis la fin de l'Ancien régime. Si les élites modernisatrices se montrent soucieuses de construire une « démocratie d'équilibre » et de préserver la société de toute expansion excessive du pouvoir de l'État³, celui-ci n'en connaît pas moins un net accroissement de ses prérogatives. Vecteur d'émancipation par rapport aux archaïsmes du passé, il est investi d'une triple fonction de protection des individus, de régulation des dynamiques du marché et de principal soutien de la croissance économique. Rejetant une orthodoxie libérale disposée à fonder la régulation de la société sur les seuls attributs de la volonté individuelle et de la propriété privée, les modernistes imposent la conception d'une sphère publique mandatée par une volonté collective pour intervenir simultanément dans les domaines économique et social. Le renforcement du pouvoir législatif et réglementaire dans ces deux domaines, les nationalisations opérées dans les secteurs de

¹ C'est là un phénomène courant dans les processus de création institutionnelle (T. Delpeuch, C. Vigour, 2004, *op. cit.*, p. 140).

² Sur l'irruption des modernistes dans l'appareil d'État et les transformations dont ces acteurs sont à l'origine après-guerre dans la conception et l'élaboration de l'action publique, voir R. F. Kuisel, 1984, *op. cit.* et A. Gauron, 1983, *Histoire économique et sociale de la Cinquième République. Tome 1, Le temps des modernistes*, Paris, La Découverte/Maspero.

³ Cf. chapitre I.

l'énergie, du crédit et des transports, l'instauration de la planification, la définition d'une politique inédite d'investissement public pour relancer l'industrie, ainsi que la création de la Sécurité sociale s'inscrivent parmi les évolutions qui expriment à la Libération le volontarisme de l'État et son ambition de replacer le pays sur la voie du « progrès ».

Cette nouvelle représentation du rôle de la puissance publique se traduit également par une nette inflexion de la politique du logement, domaine où l'État passe d'un rôle d'encouragement discret à celui d'aiguillon volontariste de l'initiative privée. Si ce tournant n'est réellement perceptible pour tout un chacun qu'à partir de la première moitié des années 1950, il est amorcé au lendemain de la guerre dans les services du MRU¹. Pivot d'une régulation universaliste qui regroupe également la Fédération nationale du bâtiment, la Caisse des dépôts et consignations, le Commissariat général au plan ou encore l'UNFOHLM, le MRU porte alors au sein de l'appareil politico-administratif l'idée selon laquelle « *il faut construire un logement financé grâce à l'action publique et adapté aux besoins normés de la famille française* »². Instruments de cette politique modernisatrice, les HLM sont conçues à la fois comme un vecteur de progrès social et de développement économique. Les normes de surface, de peuplement et d'équipement définies par la loi du 21 juillet 1950 convergent sur le modèle du « F4 », censé correspondre exactement aux besoins de la famille-type et aux exigences du confort moderne³. Les HLM s'inscrivent donc dans une visée universaliste et se distinguent en cela des HBM, qui étaient prédisposés de par leur caractère frustré à accueillir essentiellement des ménages ouvriers⁴. Alors que le libéralisme orthodoxe s'obstinait à voir dans le logement une affaire privée, il s'agit au contraire pour les hommes du MRU d'en faire « *une affaire de service public généralisable à tous, comme la SNCF ou la Poste* »⁵. Cette conception s'inscrit dans une vision globale du territoire, la construction d'HLM devant contribuer à la réalisation du grand dessein modernisateur qui consiste à résorber la société rurale et agricole et à favoriser l'avènement d'une société urbaine, salariale et industrialisée. Nous l'avons vu, ce projet est retardé faute de pouvoir être mené de front avec la

¹ B. Vayssière, M. Candré, D. Voldmann, 1995, *op. cit.* et B. Vayssière, 1988, *Reconstruction – Déconstruction. Le hard french ou l'architecture française des trente glorieuses*, Paris, Picard.

² P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 15-16. La notion de « régulation universaliste » (tout comme celle de « régulation libérale », voir *infra*) est empruntée à l'auteur – qui privilégie pour sa part la notion de « coalition » (universaliste ou libérale).

³ Le parc existant souffre toujours d'un taux d'inconfort élevé en 1954 : six logements sur dix ont l'eau courante, moins de trois sur dix disposent de WC intérieurs et un sur dix seulement comporte un équipement sanitaire (douche, baignoire). Cf. C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 513.

⁴ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 15.

⁵ B. Vayssière, 1988, *op. cit.*, p. 105. L'auteur insiste sur la dimension universaliste de la politique d'habitation élaborée par les experts du MRU : « (...) la volonté de l'État de loger l'ensemble de la société (...) consacre l'habitat comme bien commun, patrimoine de la nation » (B. Vayssière, M. Candré, D. Voldmann, 1995, *op. cit.*, p. 58).

reconstitution de l'appareil productif et la guerre d'Indochine. Le MRU ne reste pas inactif pour autant. Il est en effet mobilisé après-guerre par une politique de reconstruction qui, tout en étant conçue indépendamment de la politique d'habitation universaliste, constitue le lieu d'expérimentations innovantes (les « chantiers d'expérience » organisés dans le cadre de la procédure pilote des Immeubles sans affectation individuelle par exemple). Il est fortement impliqué également par la politique d'équipements ainsi que par la propagande engagée de manière précoce pour valoriser les programmes de construction aidés par l'État¹.

La généralisation de la cotisation interprofessionnelle survient au moment où la régulation universaliste prend le pas sur la stratégie d'intervention minimale adoptée à la Libération et devient dominante sur la scène de la politique du logement. Cette évolution se traduit par l'inscription du logement parmi les priorités du II^e plan et par le déblocage de crédits budgétaires conséquents en faveur de la construction suite à l'appel lancé par l'Abbé Pierre au cœur de l'hiver 1954 et à son impact dans l'opinion publique². La ressource versée par les entreprises forme alors la pièce manquante d'un système de financement censé permettre à l'État de rattraper plusieurs décennies d'immobilisme dans la construction de logements accessibles aux budgets des couches populaires³. Elle doit prendre sa part dans la politique de construction massive projetée dans le secteur locatif, *via* le développement du parc social avec les HLM et du parc privé aidé dans le cadre des logements primés. Sa propension à drainer l'épargne des ménages vers la construction grâce aux aides accordées en faveur de l'accession à la propriété correspond également à un objectif de l'action publique (même si cette orientation s'affirmera avec plus de vigueur à partir de la seconde moitié des années 1960).

En désignant les CIL parmi les organismes autorisés à collecter les versements effectués par les entreprises au titre de la PEEC, le législateur – en l'occurrence le gouvernement – fait le choix de déléguer la gestion d'une partie des fonds générés par l'obligation légale aux représentants des employeurs et des salariés. Cette décision a alors pour effet d'inscrire le 1 % logement dans la sphère du paritarisme et de la démocratie sociale. Elle se justifie au regard des qualités qui sont prêtées aux CIL après-guerre, et notamment de leur capacité supposée d'asseoir la dignité des ouvriers en les associant à des décisions

¹ B. Vayssière, 1988, *op. cit.*, p. 198 et 235.

² P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 17.

³ Sur la mise en place de ce système qui repose également sur les aides de l'État et les concours du Crédit foncier de France, voir B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.* et H. Heugas-Darraspen, 1994, *Le financement du logement en France*, Paris, La Documentation française.

d'ordre économique sur un pied d'égalité avec les employeurs¹. Issue d'un compromis permettant au patronat de conserver la maîtrise de la ressource versée par les entreprises et des organes de gestion mis en place à cette fin, la délégation consentie par le législateur témoigne donc de la confiance que les pouvoirs publics accordent aux acteurs du paritarisme, capables selon eux de prendre des décisions conformes à l'intérêt général. Cette confiance, qui justifie notamment d'associer le patronat à la mise en œuvre de la politique du logement près de dix ans après sa marginalisation politique à la Libération, achève d'élever les CIL au rang d'institution placée dans un rôle de coproduction de l'action publique².

La délégation est toutefois suspendue à une attente forte des pouvoirs publics. Leurs nouvelles responsabilités obligent en effet les organisations professionnelles réunies au sein des CIL à combiner la représentation de leur objet déclaré (la défense des intérêts des employeurs ou des salariés) avec la finalité de l'institution (améliorer les conditions de logement des salariés et, au-delà, de l'ensemble de la population)³. Présents dans la plupart des bassins d'habitat⁴, les CIL sont censés constituer des relais de la politique du logement, leur proximité avec les intéressés devant leur permettre de capter la nature exacte des besoins et favoriser l'émergence d'un sentiment de responsabilité au sein de la population – les locataires et les sans-abri en premier lieu. Leur propension déclarée à rapprocher les points de vue entre les employeurs et les salariés est également perçue comme un moyen de rompre avec le climat de confrontation directe de l'Entre-deux-guerres et de renforcer la cohésion sociale⁵. En d'autres termes, le crédit accordé aux CIL (et plus particulièrement aux CIL paritaires) réside dans leur capacité présumée de produire du consensus à l'intérieur du corps social sur les problèmes liés au logement et de participer plus globalement à l'apaisement des

¹ Cf. chapitre II.

² Ainsi que nous l'avons déjà souligné, l'État n'a pas attendu les décrets de 1953 pour manifester sa confiance. Elle s'était déjà exprimée avant cela dans le cadre de la circulaire du 23 juin 1950, texte signé conjointement par les ministres du Travail et de la Santé et qui recommandait aux caisses d'Allocations familiales de verser aux organismes constructeurs bénéficiant de l'appui financier des CIL la part du Fonds d'action sanitaire et sociale qu'elles consacrent au logement (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 75).

³ La circulaire du ministère de la Reconstruction et du Logement du 15 décembre 1953 est claire sur ce point : « *Les logements construits seront le plus souvent destinés aux salariés des employeurs astreints à l'obligation d'investir. Mais ils pourront également être utilisés à d'autres fins. Déjà certains comités interprofessionnels du logement ont montré l'exemple en logeant dans leurs immeubles des personnes appartenant à toutes les catégories de la population* » (*Journal officiel*, 16 décembre 1953, p. 11161). Dans le même ordre d'idées, l'orientation prioritaire des fonds versés par les entreprises vers les programmes de logements répondant aux normes prévues pour les LOGECO et les HLM est mentionnée comme un moyen pour la PEEC de « (contribuer) *le plus efficacement, dans les circonstances présentes, à résoudre la crise du logement* » (*ibid.*).

⁴ Cent trente CIL sont recensés au moment de l'instauration de la PEEC (dont soixante-dix adhèrent au CPL et cinquante au CNAH).

⁵ L'argument se double le cas échéant de considérations économiques. Ainsi est-il précisé dans la première partie du décret du 15 décembre 1953 : « *Peu d'activités sont en mesure de concourir autant à un climat de paix sociale. L'influence bienfaisante sur l'activité d'une cité d'une industrie du bâtiment prospère ne doit pas non plus être négligée* » (*Journal officiel*, 16 décembre 1953, p. 11161).

rapports de production¹. À ce titre, la souplesse des modalités d'emploi de la PEEC et la définition d'une tutelle administrative légère peuvent s'interpréter de deux manières. Elles témoignent de la volonté du législateur de permettre aux CIL d'adapter leurs interventions aux différentes configurations locales et de favoriser la réactualisation continue de l'utilisation des fonds au regard des évolutions socio-économiques. En offrant aux assemblées paritaires la latitude nécessaire pour donner de nouvelles déterminations à « l'idée directrice », ces dispositions ont aussi pour vocation explicite de stimuler le dialogue entre le patronat et les syndicats ouvriers sur la question du logement et les moyens à mettre en œuvre pour répondre à celle-ci.

Le patronat : la victoire des « ailes marchantes » sur les « arrière-gardes »²

Le patronat forme probablement le partenaire le plus composite de l'échange politique contracté après-guerre autour du 1 % logement. L'existence d'intérêts multiples – et souvent contradictoires – parmi les employeurs constituait historiquement l'un des principaux obstacles à franchir dans la construction d'un partenariat avec les pouvoirs publics. La difficulté consistait à définir un terrain d'entente entre deux régulations, l'initiative patronale et l'intervention publique, qui avaient tendance jusque-là à se repousser mutuellement. Mais elle provenait également de la diversité des sensibilités exprimées par les chefs d'entreprises et leurs groupements sur la question du logement. À cet égard, le compromis négocié en 1953 témoigne autant de la « victoire » en interne des dirigeants des CIL que de la volonté de l'ensemble des parties de préserver la cohésion de la sphère patronale.

La création de la participation obligatoire en 1953 marque avant tout le succès politique et idéologique d'un courant modernisateur qui ne s'épanouira pleinement au sein de l'appareil patronal qu'à partir de la décennie suivante³. L'œuvre engagée par les CIL contient ainsi en germe l'apprentissage de la modernité à laquelle une écrasante majorité du patronat se refuse au sortir de la guerre. La vigueur des forces conservatrices se mesure alors à

¹ Les vertus de médiation attachées à l'intervention des corps intermédiaires dans la société sont probablement présentes à l'esprit du législateur dans la tourmente de l'été 1953 (grave crise ministérielle de juin-juillet, multiplication des grèves engagées dans la fonction publique au mois d'août) : « *Le régime est désormais privé du soutien de ces millions de travailleurs qui ont cru le temps d'un été qu'il pouvait "changer", c'est-à-dire gérer une démocratie plus proche d'eux* » (J.-P. Rioux, 1983, *La France de la Quatrième République. 2. L'expansion et l'impuissance (1952-1958)*, Paris, Seuil, p. 44).

² H. Weber, 1991, *op. cit.*

³ Sur l'émergence après-guerre d'une mouvance patronale rénovatrice face au conservatisme caractéristique d'une large majorité d'employeurs et de groupements patronaux (qui trouvent dans la CGPME un relais efficace au plan national), voir notamment J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 41-45 et H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 136-147.

plusieurs signes : l'intransigeance de la CGPME (arc-boutée sur la préservation du *statu quo* au nom de l'indépendance de l'entrepreneuriat), l'incapacité du CNPF à garantir une généralisation de la cotisation interprofessionnelle « par contrainte personnelle » faute d'exercer une autorité suffisante sur ses membres¹, ou encore la propension de l'interprofessionnel national à relayer des positions défensives auprès de l'administration (comme la revendication d'une diminution du taux de la cotisation)².

L'institution créée par le patronat textile de Roubaix-Tourcoing comporte à cet égard une parenté politique évidente avec les interventions développées par le Centre français du patronat chrétien (CFPC) et le Centre des jeunes patrons (CJP), organes de formation et de débats dont les thèses sont opposées au malthusianisme et à l'individualisme libéral qui dominant alors les représentations et les pratiques des acteurs de la sphère patronale³. L'action de ces mouvements patronaux s'appuie après-guerre sur une doctrine qui a pour propriété essentielle d'actualiser les courants de pensée réformateurs d'avant-guerre (catholicisme social, corporatisme, paternalisme d'entreprise) au regard des transformations sociales et économiques en cours. Ayant pris leurs distances avec le conservatisme de l'Eglise, ils « (frayent) *la voie au changement, en diffusant, dans le langage de la culture chrétienne, familier à la masse des chefs d'entreprise, une conception du rôle patronal conforme aux impératifs de la modernisation* »⁴.

Les correspondances entre l'entreprise amorcée après-guerre par le patronat rénovateur et l'œuvre engagée par les CIL sont nombreuses. Cette dernière résulte de la prise de conscience qui a poussé une poignée d'industriels à vouloir intervenir sur la question du

¹ Par ce terme, il faut entendre à la fois les unions interprofessionnelles, qui se montrent globalement disposées à reproduire l'expérience roubaisienne de manière restrictive, et les fédérations professionnelles, dont certaines s'obstinent à défendre l'intervention directe de l'employeur dans la construction ainsi que la subordination de l'usage du logement au contrat de travail. La stratégie consistant pour le CNPF à éviter de se mettre à dos ses composantes rétives (petites et moyennes entreprises, sidérurgie, etc.), ne se limite alors en aucun cas au champ du 1 % logement : « *Tout au long de la IV^e République (1946-1958), le patronat laisse faire ses fédérations professionnelles et ses syndicats qui sont loin de prendre des positions identiques* » (J. Bunel, J. Saglio, *L'action patronale*, Paris, PUF, 1979, p. 105).

² Les clivages vont jusqu'à traverser l'appareil même du CNPF. Ainsi la position du CNAH, dont le président défend en 1951 le principe d'une généralisation de la cotisation par voie conventionnelle, semble-t-elle se distinguer des positions adoptées plus globalement par la commission sociale du CNPF, qui pendant cette période s'avèrent « *purement défensives : méfiance à l'égard de l'État et de la "manie nationale de légiférer"*, mais méfiance tout aussi grande à l'égard des syndicats de salariés et des conventions collectives » (J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 56, citant H. W. Ehrmann, 1959, *La politique du patronat français, 1936-1955*, Paris, Armand Colin).

³ Cette parenté se manifeste à la fin des années 1940 à travers l'édition par le groupe d'action « Sécurité sociale et logement » du CJP d'un ouvrage consacré au logement qui regroupe des contributions de représentants des pouvoirs publics, de l'Union des caisses d'Allocations familiales, du Mouvement populaire des familles, du CNPF, du CNAH, du CPL et du CIL de Roubaix-Tourcoing et dont la conclusion appelle les sections locales du CJP à agir en faveur de la constitution de CIL (Centre des jeunes patrons, 1949, *op. cit.*).

⁴ H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 143.

logement pour apporter des réponses adaptées aux besoins engendrés par l'activité économique dans ce domaine et contribuer au développement harmonieux de la cité. Tels qu'énoncés par Henri Weber, les principes dont le CFPC pensent qu'ils doivent guider l'action patronale sont sensiblement identiques à ceux qu'invoquent alors les responsables des CIL : élaboration du bien commun par les professions¹, responsabilité du chef d'entreprise², caractère indissociable de l'économique et du social, subsidiarité³. Au niveau local, les préconisations émises par le CFPC et le CJP sur la question des rapports avec les ouvriers et leurs syndicats – abandon d'une logique de confrontation et de conflit au profit de relations sociales placées sous le signe du dialogue et de la collaboration – ont été appliquées par anticipation dans l'agglomération roubaisienne dès la création du Syndicat patronal textile en 1942⁴. Au plan national, l'information et l'animation mises en œuvre par les responsables patronaux du CIL de Roubaix-Tourcoing, du CPL et du CNAH présentent des caractéristiques qui apparentent l'institution interprofessionnelle à ces « *mouvements d'initiative qui veulent, parfois avec quelque impatience à l'égard des organisations officielles jugées timorées, affirmer le rôle créateur et innovateur du patronat* »⁵. Des liaisons interpersonnelles s'établissent enfin entre les différents organismes patronaux, contribuant à faire circuler les idées et les pratiques et à consolider par là même leur communauté d'objet. Ainsi, la même branche d'activité – le bâtiment – représente l'un des principaux viviers d'adhérents des CIL comme du CJP, qui pour sa part forme les cadres des unions interprofessionnelles de province et « *cherche systématiquement à (faire prendre à ses membres) des responsabilités pratiques (notamment dans les comités interprofessionnels du logement)* »⁶.

Les dirigeants patronaux des CIL parviennent également à imposer une nouvelle conception des relations avec les pouvoirs publics dans le domaine du logement. Les contacts qu'ils entretiennent en continu avec les services du MRU au sujet de la généralisation de la

¹ « *Le libre jeu de la concurrence, bon dans son principe, ne saurait par lui-même définir et poursuivre le bien commun, quoi qu'en pensent les libéraux. Cette quête implique une action consciente et volontaire des hommes, organisés en profession* » (*ibid.*, p. 144).

² « *Toute position éminente confère des droits et des responsabilités sans le respect desquels ces prérogatives apparaîtraient à juste titre comme des privilèges injustifiables. Les chefs d'entreprise doivent revendiquer hautement les droits attachés à leur fonction, contre tous ceux qui prétendent les usurper ou les rogner. Mais ils doivent simultanément s'acquitter de leurs responsabilités – vis-à-vis du personnel, des consommateurs, des fournisseurs – avec générosité en compétence. Plus que dans la propriété ou la prise de risque, c'est là que réside, en définitive, la source de leur légitimité* » (*ibid.*, p. 144-145).

³ « *Les décisions doivent être prises au plus près des intéressés et de préférence par leurs représentants. L'État ne peut intervenir qu'en cas d'insuffisance manifeste ou d'abus de l'initiative privée* » (*ibid.*, p. 146).

⁴ Une communauté d'intérêt s'exprime également avec les CIL sur les questions relatives au développement local, le CJP ayant par exemple tendance à considérer « *les entreprises solidairement responsables du développement économique et social de la localité et de la région* » (Centre des jeunes dirigeants, 1974, *L'autorité de l'entreprise*, Paris, Hachette, p. 94, cité par J. Le Goff, 2004, *op. cit.*, p. 356).

⁵ J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 43.

⁶ *Ibid.*, p. 44 et H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 152.

cotisation interprofessionnelle les conduisent à se couler dans le rôle de « partenaire social » que l'État entend déjà leur faire jouer¹. La création du CIL de Roubaix-Tourcoing contribue ainsi à dissiper le climat de concurrence qui s'exerçait durant l'Entre-deux-guerres entre une régulation politique tentée d'affirmer sa légitimité d'intervention dans le secteur du logement et une régulation patronale animée par la volonté de défendre son autonomie d'action et sa vision d'un logement placé au service de l'économie. Avant même que les pouvoirs publics se voient confier un champ d'action considérable en matière de logement et d'urbanisme au début des années 1950 (planification urbaine, action foncière, assainissement, destruction des taudis, programmation de la construction, régulation du prix des matériaux de construction, politique des loyers, etc.), les responsables de l'institution ont fait l'apprentissage d'un principe défini dès la fin du XIX^e siècle selon lequel la politique du logement s'adresse à l'ensemble de la population et n'a pas vocation à être subordonnée à la sphère du travail (voir *supra*). C'est désormais sur les multiples formes de complémentarité existant entre intervention publique et initiative privée que ces responsables mettent l'accent dans leurs discours. Dans un contexte marqué par la difficulté du politique à définir une intervention qui soit réellement à la hauteur des enjeux, la justification élaborée par le patronat chrétien et modernisateur des CIL vise à souligner le caractère précurseur de l'action engagée sous l'égide de l'institution. L'association des représentants des ouvriers à la gestion des fonds versés par les entreprises figure en bonne place parmi les arguments qui lui permettent de revendiquer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de l'action publique : « *La solution du problème du logement en France réclame impérieusement le concours et l'adhésion de tous, patrons et ouvriers, employeurs et salariés. (...) Une politique du logement qui n'entraînerait pas l'adhésion effective et le concours des travailleurs eux-mêmes, ne pourrait aboutir à modifier profondément les habitudes et serait vouée, en fin de compte, à un échec* »².

L'instauration de la PEEC en 1953 entérine et renforce la logique d'intégration dans la politique du logement que développent depuis plusieurs années les représentants patronaux des CIL. Elle conforte les animateurs de l'institution paritaire dans leur ambition de réaliser une médiation entre sphère privée et sphère publique en matière de logement. Pour ces derniers, la vocation des CIL ne se limite pas uniquement à la satisfaction immédiate des besoins ressentis par les entreprises et les salariés dans ce domaine. Par leur application à représenter avec le même souci d'efficacité les aspirations des deux composantes de

¹ H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 133-135.

² D. Parker, 1949, *op. cit.*, p. 48.

l'entreprise, par leur volonté de faire vivre « *un esprit de bien public, de service social plus ou moins accentué par les besoins économiques (recherche et fixation de la main-d'œuvre)* »¹, les assemblées paritaires doivent faire la preuve de leur capacité à produire un objet supérieur. La propension des dirigeants du CIL de Roubaix-Tourcoing à vouloir développer des compétences proches des attributions de l'État local (animation et coordination des acteurs de la construction) ainsi que des préoccupations également nourries après-guerre au sein du MRU (expertise en matière de planification urbaine et d'aménagement du territoire, recherche de techniques et de matériaux de construction innovants, politique d'éducation par le logement, etc.)² trahit à cet égard leur aspiration à seconder l'intervention des pouvoirs publics sur les questions touchant à l'urbanisme et au logement³. À rebours de la masse libérale du patronat, les responsables de l'institution CIL militent en faveur non seulement d'une généralisation de la cotisation interprofessionnelle, mais également d'une mutualisation des fonds des entreprises avec les fonds publics dans un cadre concerté⁴.

L'adoption des décrets de 1953 voit donc les « ailes marchantes » qui soutenaient le principe d'une contribution obligatoire au logement l'emporter au sein du patronat sur les « arrières-gardes » qui s'opposaient à une telle orientation. Ce succès récompense l'effort de propagande consenti par le patronat modernisateur. Mais il doit également beaucoup à la pression exercée par l'hypothèse d'une étatisation des fonds versés par les employeurs dans la construction. Relayée par plusieurs composantes de l'appareil politico-administratif (à travers la réapparition régulière depuis l'Entre-deux-guerres d'un projet de caisse nationale du

¹ Extrait d'un article de P. Delachaux, 1950, *Urbanisme*, 5-6, cité par H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 18.

² B. Vayssièrre, 1988, *op. cit.*

³ Une différence apparaît toutefois sur ce point entre les dirigeants des CIL paritaires, qui ont parfois tendance à dénier certaines responsabilités à l'État du fait de leur approche décentralisatrice, et les représentants des CIL proches du CNPF ainsi que de certaines branches industrielles, davantage disposés pour leur part à reconnaître la nécessité d'une « unité de direction » incarnée par le ministère de la Reconstruction et du Logement (capacité à regrouper les administrations dispersées, à assurer la coordination et la continuité des efforts, à améliorer la connaissance des données du problème du logement, à élaborer la législation et la réglementation nécessaires, etc.). Les deux sensibilités patronales se rejoignent cependant sur l'aversion suscitée chez chacune d'elles par le principe d'une intervention directe de l'État dans la mise en œuvre de la politique du logement. Prenons un exemple. Ayant exprimé des réserves sur l'action des offices publics d'HBM, les membres du Comité d'organisation de la sidérurgie précisent en 1944 – dans un contexte où l'hypothèse de la nationalisation du logement n'a pas encore été levée – « (qu'ils croient) *encore moins à l'efficacité d'organismes d'État géants, tels que l'Office national du Logement ou les Caisses nationales de Construction, proposés avant la guerre par certains parlementaires. L'État a le devoir de diriger, de coordonner, de contrôler : ce sera la tâche de l'indispensable Direction du Logement ; il ne peut, dans un grand pays, se faire exécutant. Cela serait vrai même pour un État collectiviste* » (1944, *op. cit.*, p. 148).

⁴ Henri d'Antin de Vaillac se réjouit ainsi de l'équilibre qui préside selon lui à l'inscription des interventions des CIL dans la politique du logement et loue l'efficacité des contacts noués en ce sens au sein de l'appareil politico-administratif : « *Les CIL sont vraiment une preuve de ce que peuvent des initiatives privées, encouragées et contrôlées par l'État, ses lois et son administration, mais non pas dirigées et étouffées par des règles trop étroites. La collaboration efficace qui existe entre les services du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et les CIL est un exemple assez remarquable d'utilisation du cadre un peu rigide du droit public par la souplesse d'un organisme de droit privé* » (1952, *op. cit.*, p. 34).

logement), cette contrainte externe finit par porter ses fruits. Elle incite le CNPF, soucieux notamment de préserver les prérogatives des chefs d'entreprise, à soutenir le projet élaboré par le MRU avec l'appui des dirigeants des CIL paritaires. Pour les responsables de l'institution, le prix à payer réside dans les implications du caractère légal de l'obligation, et notamment dans l'instauration d'une tutelle administrative sur les modalités de gestion et d'investissement de la PEEC. Le coût de la loi ne semble cependant pas excessivement élevé, la légèreté du contrôle prévu par le législateur permettant en particulier de préserver l'autonomie de gestion des CIL.

Le solde politique des décrets de 1953 semble par conséquent nettement positif pour le patronat des CIL. Les gains résultant de l'intégration de la contribution patronale dans le dispositif d'aides publiques au logement sont plus évidents encore au plan matériel. Vue sous cet angle, l'instauration de la PEEC peut s'interpréter comme un compromis : le patronat consent à ce que l'emploi des fonds versés par les entreprises soit en partie subordonné aux objectifs de la politique du logement, en échange de quoi il se voit offrir la possibilité de conserver indirectement la maîtrise de la ressource financière. En écartant l'hypothèse d'une caisse nationale ou d'un réseau de collecteurs publics ou parapublics, les textes ont d'abord pour effet d'épargner aux responsables de l'institution une étatisation de la ressource investie dans la construction. Le patronat obtient ainsi la possibilité de maintenir les fonds issus de la participation dans la sphère professionnelle – et plus précisément dans un circuit restreint formé par l'entreprise, le CIL (ou la chambre de commerce) et, dans certains cas, une ou plusieurs SA et/ou coopératives d'HLM. Bien que la liberté d'affectation accordée aux entreprises place potentiellement les CIL en concurrence avec d'autres catégories d'organismes collecteurs, la relation organique qu'ils entretiennent avec les employeurs et le formidable essor des fonds générés par l'obligation d'investir semblent en outre devoir assurer la pérennité de leurs interventions. La reconnaissance de la nature complémentaire de la participation dans le financement de la construction garantit enfin aux investissements des employeurs le bénéfice de l'effet levier recherché à travers le principe du « foisonnement »¹. Mises bout à bout, ces diverses propriétés renseignent sur la représentation que les dirigeants de CIL se font des conditions de leur insertion dans l'action publique comme acteurs autonomes. Elles apparaissent ainsi de nature à satisfaire des enjeux de justification interne. En appuyant l'idée selon laquelle l'instauration de la PEEC ne s'accompagne pas pour les

¹ Selon Didier Cornuel et Bruno Duriez, l'accès aux capitaux publics et privés extérieurs à la sphère patronale a permis de multiplier les fonds investis par les entreprises dans la construction par un facteur allant de deux à six au cours des trois décennies qui ont suivi l'instauration de la PEEC (1983, op. cit., p. 73-76).

CIL d'une perte d'autonomie, mais au contraire d'une capacité d'action accrue dans le secteur du logement – voire d'une aptitude inédite à orienter la politique du logement dans le sens des intérêts des employeurs et des salariés –, elles sont constitutives de l'argumentation élaborée par les responsables des CIL après la Libération pour désamorcer les risques de dissension attachés au principe d'une intégration de l'initiative interprofessionnelle dans l'action publique.

Fort logiquement dans cette perspective, le succès acquis par les partisans de l'obligation n'a rien écrasant pour ceux qui, à l'intérieur du patronat, s'opposaient à ce projet sur tout ou partie de ses modalités. Si au final les syndicats et les professions réfractaires ont échoué dans leur entreprise, les termes de l'accord finalisé durant l'été 1953 signalent une volonté de ménager autant que possible les intérêts de ces composantes, conséquence à la fois de l'influence exercée par les ministères de tutelle qui relaient ces intérêts au sein du gouvernement et de la volonté de prévenir le risque d'une fronde patronale contre la PEEC¹. Les principales réserves des adversaires de la participation obligatoire sont prises en compte par le législateur. La CGPME peut ainsi se satisfaire dans l'absolu de l'exonération accordée aux entreprises de moins de dix salariés – même si en l'occurrence le texte adopté constitue pour elle une régression par rapport au projet de Claudius-Petit qui fixait le seuil de l'obligation à vingt salariés. Les grandes industries qui avaient développé par le passé des politiques d'intervention directe dans la construction obtiennent pour leur part la possibilité de perpétuer celles-ci en conservant l'essentiel de leurs prérogatives dans le nouveau cadre légal. L'absence de règle quant à la localisation de l'affectation de la PEEC offre en outre aux entreprises d'envergure nationale la possibilité de mutualiser la ressource générée sur l'ensemble de leurs établissements et de mettre en place des stratégies d'investissement à l'échelle du groupe (concentration de la ressource sur des sites précis, aide à la mobilité géographique des salariés, etc.). Deux propriétés de la contribution obligatoire semblent enfin de nature à rassurer l'ensemble des employeurs qui ressortent des secteurs assujettis : son caractère « d'investissement » indique que le versement de la PEEC doit engendrer une « contrepartie », tandis que son intitulé – la participation des employeurs à l'effort de construction – établit implicitement la prévalence du patronat sur les travailleurs dans le dispositif de gestion de la ressource.

¹ Le contexte spécifique représenté par l'année 1953 sur le plan social incite les pouvoirs publics à accorder une attention particulière aux thèmes traditionnels de la CGPME, et notamment à la dénonciation des taxes et des tracasseries administratives qui forme un des registres favoris de cette organisation depuis la fin des années 1940. La CGPME est toutefois incapable de contenir l'exaspération nourrie par l'artisanat et le petit commerce à partir de l'été 1953 et des premières mobilisations poujadistes – résistances aux opérations de recouvrement et de saisies réalisées par les agents du fisc, etc. (J.-P. Rioux, 1983, *op. cit.*).

Les organisations ouvrières : une influence politique limitée par les divisions idéologiques

De toutes les parties impliquées dans l'échange politique au moment de l'instauration de la PEEC, la sphère syndicale est notoirement la plus en retrait. Son influence limitée provient alors en grande partie des divisions qu'elle entretient en son sein. Ces divisions s'expriment d'abord entre les organisations représentatives au plan national. Conséquence de la scission de la CGT-FO en 1947-1948, la radicalisation de la CGT conduit celle-ci à adopter une position de rupture vis-à-vis du gouvernement, du patronat et des autres syndicats au nom de sa doctrine révolutionnaire. Abandonnant alors la plupart de ses mandats de représentation dans les CIL paritaires (ses mandataires historiques sont passés à la CGT-FO pour la majorité d'entre eux), elle se situe à l'extérieur de l'institution lors des débats suscités par le projet gouvernemental de contribution obligatoire¹.

Des clivages se manifestent également au sein même des organisations syndicales. Pour preuve, les positions affichées au début des années 1950 par les échelons confédéraux de la CFTC et de la CGT-FO (voir *supra*) sont en décalage avec l'enthousiasme manifesté localement par les délégués ouvriers des CIL paritaires – enthousiasme qui conduira certains d'entre eux à militer à partir de 1950 en faveur du projet de généralisation de la cotisation interprofessionnelle par la voie des conventions collectives². Les réactions de ces responsables confédéraux signalent la distance qu'ils entretiennent avec les arènes dans lesquelles a été négociée la définition des contours de la PEEC et qui regroupaient pour l'essentiel des représentants du patronat et de l'État. Elles témoignent également de la distance qui existe à l'échelle de chaque organisation entre les échelons centraux et les militants locaux. Phénomène consubstantiel à toute activité de représentation syndicale, cette distance représente alors une ressource pour les responsables patronaux dans les efforts qu'ils mettent en œuvre pour garantir à la nouvelle institution un fort degré d'autonomie par rapport aux appareils nationaux. Lors de la création du CPL, elle a ainsi permis aux dirigeants des

¹ Selon Henri d'Antin de Vaillac, la CGT ne dispose pas de responsable confédéral sur la question du logement pendant cette période (1952, *op. cit.*, p. 51). Les représentants locaux de la CGT sont enclins pour leur part à critiquer l'action des CIL et à contester le soutien qui leur est apporté par les caisses d'Allocations familiales. À Roubaix-Tourcoing, Albert Prouvost déplore de voir ces représentants associer leurs voix à certains employeurs pour reprocher au CIL la construction de logements individuels ([B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 92).

² On peut raisonnablement penser à cet égard que les réserves exprimées par le représentant de la CGT-FO suite à l'instauration de la PEEC tiennent en grande partie à la nature légale de la nouvelle contribution.

CIL paritaires de justifier leur refus d'une représentation des échelons confédéraux des syndicats ouvriers et du CNPF dans les instances dirigeantes de celui-ci¹.

Bien qu'ayant faiblement pesé au plan national sur l'élaboration du compromis de 1953, les organisations syndicales dites « réformistes » (la CFTC, la CGT-FO, mais aussi la CGC à partir de 1948) paraissent en phase avec le principe d'une contribution obligatoire visant à améliorer le logement des salariés. Cette position s'explique notamment par l'adhésion d'une partie de la sphère syndicale au modèle du christianisme social et par la communauté de valeurs qui en résulte avec la doctrine des CIL paritaires. Les syndicats concernés invoquent un certain nombre de principes pour expliquer le sens des interventions qu'ils mettent en œuvre après-guerre. À l'instar des organisations patronales d'obédience chrétienne, ils défendent le projet d'une société qui mettrait l'accent sur l'épanouissement de la personne humaine et établirait la supériorité de l'intérêt général sur l'intérêt particulier. La CFTC en particulier est porteuse de cette conception du « bien commun » issue de la pensée sociale de l'Eglise². Elle est directement influencée dans son approche par les termes de l'encyclique *Quadragesimo anno* qui définit en 1931 la doctrine du « corporatisme social » selon laquelle l'organisation de la profession sur une base paritaire est capable de résoudre les problèmes de structure sociale³. Elle représente alors une composante de la gauche catholique qui se montre sensible au thème de l'émancipation des ouvriers et qui se situera bientôt à l'avant-garde du combat en faveur de l'autogestion⁴.

Cette conception des finalités de l'action syndicale réside au cœur des raisons mises en avant par les représentants ouvriers pour justifier leur présence dans les instances politiques des CIL. Pour ces acteurs, la généralisation de la participation des employeurs contribue à renforcer l'espace politique dans lequel ils ont la possibilité de lutter contre la subordination

¹ « Cette proposition était très dangereuse, car on aurait transféré dans le nouvel organisme les passions politiques et les durcissements des problèmes du travail en y amenant des hommes qui n'ayant pas mené d'action locale dans les CIL, en auraient pratiquement presque tout ignoré » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 111).

² Cette conception filtre des buts affichés par l'organisation lors de son Congrès de 1953 : « Construire par l'action de chaque jour un monde où chaque personne humaine pourra toujours davantage accéder au plein épanouissement physique, culturel, spirituel dans l'ordre individuel comme dans l'ordre familial et social » (cité par M. Durand, Y. Harff, 1977, *La qualité de la vie. Mouvement écologique, mouvement ouvrier*, Paris/La Haye, Mouton, p. 84).

³ « Celui-ci se devait "d'assurer le bien de la profession et le bien de ses membres, l'intérêt de la profession ayant priorité – de travailler au bien commun de la cité par une collaboration des diverses professions dont l'activité est orientée au service de la nation" » (*ibid.*, p. 85, citant *La CFDT. Les documents fondamentaux*, Paris, Editions du Seuil, p. 26).

⁴ Cf. chapitre V. Sur le rôle précoce joué par les mouvements familiaux d'inspiration chrétienne dans la promotion de l'autogestion, voir D. Loiseau, A. Dussuet, 2003, « Mouvements familiaux entre logique de service et logique d'autogestion (1945-2000) », F. Georgi, *Autogestion. La dernière utopie ?*, Paris, Publications de la Sorbonne, p. 571-584.

des rapports sociaux par des moyens autres que l'affrontement de classes¹. La participation à la gestion des CIL figure dans cette perspective un moyen de faire valoir le point de vue des salariés et d'œuvrer en faveur de la « civilisation de l'entreprise » : « *L'ouvrier éprouve un complexe d'infériorité mais n'a pas en compensation uniquement la haine. Au lieu de transformer ce complexe d'infériorité en haine et en vengeance, il faut le transformer en volonté de faire régner la justice sociale à l'intérieur, de l'entreprise* »². En cela, l'instauration du paritarisme doit permettre de tourner la page du paternalisme d'entreprise. Plutôt qu'un dispositif plaçant les syndicats en position de collaborer avec les employeurs, cette forme de gouvernement représente un moyen permettant aux délégués ouvriers de réaliser leur mission première qui consiste à défendre les intérêts des salariés³.

Après une longue période de rendez-vous manqués, l'instauration de la PEEC conforte un échange politique entamé près de dix ans plus tôt à Roubaix par les pouvoirs publics et les représentants de la sphère professionnelle. L'exercice de justification est pleinement réussi par le patronat modernisateur, qui parvient à imposer avec l'appui du ministère de la Construction l'instauration d'une contribution obligatoire affectée au logement, le « 1 % patronal » ou « 1 % logement ». La nouvelle institution se compose de deux éléments principaux : les CIL, issus de la prévoyance volontaire, et la PEEC, obligation légale créée pour appuyer l'intervention publique dans la construction. La manière dont les fonds seront employés et les règles élaborées pour encadrer les pratiques mises en œuvre dans ce domaine au cours de la période qui s'ouvre fait l'objet du chapitre suivant. L'analyse que nous développons sur ce point doit nous éclairer sur les modalités d'inscription effectives de

¹ Cette préférence s'affirme au sein de la CFTC en dépit de la convergence qui se dessine après-guerre avec l'approche marxiste sur la notion d'émancipation ouvrière. Les organisations d'origine chrétienne trouvent alors dans les principaux concepts de l'approche marxiste (division de la société en classes, critique des conditions de travail et de vie imposées par le capitalisme, etc.) un fondement de l'action qu'elles mènent contre l'injustice caractéristique du fonctionnement des sociétés industrielles (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 231-232). Mais elles adhèrent à ces concepts tout en proposant une réinterprétation partielle de ceux-ci : « *En sourdine, elles font vibrer les cordes d'un marxisme plus communautaire que collectiviste, plus humaniste et émancipateur que révolutionnaire* » (*ibid.*, p. 235). Au final, les deux approches se différencieront sur les voies à emprunter pour atteindre l'objectif : « (...) *la recherche du bien commun distingue nettement les militants chrétiens des militants de la lutte des classes* » (R. Mouriaux, 2008, *Le syndicalisme en France depuis 1945*, Paris, La Découverte, 1^{er} éd. 1994, p. 30).

² Gabriel Tétaert, CGT-FO, dans *CIL : 15 ans d'effort au service de la construction à Roubaix-Tourcoing. 1942-1957*, Roubaix, février 1958, cité par B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 246.

³ La justification des CIL paritaires insiste particulièrement sur ce point : « *Les syndicalistes n'ont pas perdu de vue leurs objectifs mais il y a un autre climat dans le domaine professionnel. Les accords paritaires remplacent la lutte des classes* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 151). Un militant du Mouvement populaire des familles souligne pour sa part en 1949 combien la participation des syndicats au mouvement des CIL lui semble compatible avec cet objectif : « *Il appartient aux travailleurs eux-mêmes d'accentuer ce mouvement (...) seul moyen d'orienter la construction dans un sens favorable à notre peuple* » (F. Picard, 1949, « Quand la profession s'en mêle », *Monde ouvrier*, 154, mai, cité par B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 245).

l'initiative interprofessionnelle dans la politique du logement. Elle vise plus globalement à mesurer la capacité des CIL de se montrer « à la hauteur » des attentes attachées à la délégation de gestion consentie par l'État.

CHAPITRE IV

—

LE 1 % LOGEMENT AU CŒUR DU COMPROMIS FORDIEN (1953-1968)

La création de la PEEC place les représentants des employeurs et des salariés en situation de responsabilité alors même que leur capacité d’opérer une médiation dans le secteur du logement est mise à mal par les transformations économiques et sociales qui se produisent en France au cours des décennies de l’Après-guerre. Directement concernés par l’augmentation des besoins en logements induits par la mutation de l’appareil productif et la croissance des grands bassins industriels, les CIL connaissent un formidable développement de leurs activités pendant la période dite des « trente glorieuses ». Cette évolution est d’autant plus marquée que le processus d’industrialisation et l’essor de l’économie ont alors pour effet d’accroître sensiblement le volume des sommes générées par la contribution obligatoire.

Pour saisir les grandes tendances à l’œuvre dans l’action du 1 % logement au cours de cette séquence historique, l’analyse s’intéresse en priorité aux pratiques développées en matière de collecte et d’utilisation des fonds (choix de la localisation et des types d’opérations financées, désignation des bénéficiaires, etc.). Qu’elles soient mises en œuvre au niveau des CIL ou à celui des entreprises, ces pratiques sont d’abord révélatrices des équilibres de force qui se mettent en place entre employeurs et salariés à l’échelle de l’institution dans sa globalité¹. Elles rendent compte en particulier de la capacité des représentants d’intérêts professionnels de livrer une interprétation de « l’idée directrice » qui soit porteuse non seulement des aspirations de leurs mandants, mais aussi des évolutions qui s’opèrent plus généralement dans les sphères économique et sociale par rapport à la question du logement. Ces pratiques témoignent ensuite des logiques développées par les membres de l’institution dans l’exercice de leurs missions. Les pratiques mises en œuvre dans le cadre de la gestion de la PEEC nous semblent révélatrices de ce point de vue de la plus ou moins grande capacité

¹ L’analyse développée dans ce chapitre vise plus largement à réintégrer la dimension conflictuelle qui caractérise les échanges entre acteurs et groupes concernés par l’intervention du 1 % logement. Elle s’efforce en cela de compléter l’approche développée dans le chapitre précédent centré sur la production d’une doctrine de légitimité de l’institution, c’est-à-dire sur des « discours de naturalisation (qui) permettent de dissimuler ce que la création institutionnelle doit aux luttes de pouvoir, d’afficher une neutralité partisane et de limiter les oppositions » (T. Delpeuch, C. Vigour, 2004, *op. cit.*, p. 139).

des CIL de concilier l'esprit d'initiative supposé guider leur action avec la mission de service public associée à la délégation consentie par le politique.

L'objet de ce chapitre est d'éclairer les principales dynamiques qui influent sur la définition de l'organisation du 1 % logement pendant les années 1950-1960, c'est-à-dire pendant la séquence historique qui suit directement la création de l'institution et qui consiste de ce fait en une phase de légitimation et de stabilisation de celle-ci¹. Pour cerner les modalités du processus d'institutionnalisation du 1 % logement, nous nous efforçons de saisir la manière dont les acteurs et les groupes concernés font l'apprentissage de la PEEC². Notre analyse vise notamment à montrer combien la capacité des acteurs du 1 % logement à inscrire leur action dans la politique du logement et à exercer une médiation entre les pouvoirs publics et les intéressés dépend avant tout des agencements de pouvoirs qui s'opèrent concrètement entre le patronat et les syndicats de salariés dans l'élaboration des normes relatives à l'emploi des fonds versés par les entreprises. Une attention particulière est accordée dans cette perspective aux variables susceptibles de peser sur les dispositions des acteurs et sur les processus d'élaboration de la décision publique, qu'elles soient propres aux membres de l'institution (et notamment au fonctionnement des syndicats représentant les salariés) ou qu'elles découlent d'évolutions se produisant dans l'environnement de l'institution³. Pour une partie d'entre elles, ces variables figurent des « mécanismes causaux » dans le processus de transformation du 1 % logement qui commence à se profiler pendant la seconde moitié des années 1960⁴. Mettre l'accent sur les pratiques développées par les différents acteurs impliqués dans la gestion de la PEEC doit ainsi nous permettre d'apprécier les changements à l'œuvre dans l'organisation du 1 % logement à la lumière des écarts qui se manifestent entre

¹ *Ibid.*, p. 139.

² Un corpus de recherche spécifique a été mobilisé dans ce but. Pour plusieurs d'entre eux, les travaux concernés décrivent dans le contexte des années 1970 des processus déjà amorcés pendant les années 1950-1960. Ce choix vaut en particulier pour les deux premières sections de ce chapitre : les thèmes qui y sont abordés – la manière dont les employeurs et les syndicats représentant les salariés se positionnent sur la question du logement, les dispositions qu'ils développent à l'égard du 1 % logement, l'évolution de l'activité des CIL, etc. – ont principalement été traités par la sociologie urbaine dans le cadre de travaux traitant de questions usuelles pour la recherche en sciences sociales des années 1970 (liens entre politique du logement, politiques urbaines et développement industriel, influence du patronat sur la production de l'espace urbain, apparition de formes de conflictualité spécifiques à l'espace urbain, etc.). Ce débordement sur les années 1970 révèle les limites de l'exercice consistant à rendre compte de phénomènes de longue durée à l'intérieur d'un cadre chronologique nécessairement borné. Il semble cependant d'autant plus s'imposer qu'une partie de cette période forme avec les deux décennies précédentes une même séquence, caractérisée par le contexte de croissance économique des « trente glorieuses ».

³ L'analyse met plus particulièrement l'accent sur l'intervention des organisations ouvrières afin de cerner en quoi la transformation du 1 % logement peut s'interpréter comme une conséquence de l'aptitude plus ou moins grande des syndicats à répondre aux attentes dont ils font l'objet.

⁴ Cf. chapitre II.

ces pratiques et les principes qui sous-tendent la justification élaborée par les créateurs de l'institution¹.

Notre propos dans ce chapitre s'organise en trois temps distincts. Nous nous intéressons d'abord aux interventions mises en œuvre par les employeurs dans le domaine du logement ainsi qu'aux transformations engendrées par l'instauration de la PEEC à ce niveau (1). Nous nous interrogeons ensuite sur la façon dont les syndicats ouvriers ont pris en charge le problème du logement des salariés et se sont saisis des possibilités d'action ouvertes au sein des entreprises et des CIL paritaires par la création du 1 % logement (2). Nous tâchons enfin d'apprécier la manière dont ces pratiques locales pèsent sur l'attitude des acteurs centraux et conduisent ceux-ci à modifier les termes de l'échange politique qui lie les pouvoirs publics et les organisations professionnelles à l'échelle nationale (3).

¹ Notre approche s'inspire en cela des préoccupations développées par les tenants de l'analyse des politiques publiques « par le bas » (cf. chapitre I).

1. Le 1 % logement comme instrument du développement économique

Il s'agit ici de saisir la manière dont l'instrument 1 % logement a pu être intégré par les employeurs et se combiner concrètement avec les comportements que certains d'entre eux avaient adoptés par le passé sur la question du logement. Avant d'aborder ce point en détail, il convient de souligner d'emblée que notre propos traite pour l'essentiel des entreprises qui nourrissent des dispositions et développent des pratiques dans ce domaine. En effet, ce type de positionnement est loin de caractériser l'ensemble des employeurs pendant la séquence qui suit la création de la PEEC. Cette période se caractérise par l'affirmation d'un besoin d'intervention nouveau des industriels dans le secteur du logement : dans un contexte marqué à la fois par l'ampleur de la crise du logement et la vigueur du développement économique, de nombreux chefs d'entreprise ont été amenés à éprouver un intérêt spécifique envers les conditions de logement de leurs salariés. Mais il est acquis que dans le même temps une proportion importante d'employeurs n'a engagé aucune intervention en la matière, et ce pour toutes sortes de raisons. Saisir les entreprises en tant qu'acteurs de la gestion de la PEEC suppose par conséquent de faire passer au second plan de l'analyse ces employeurs qui ne développent pas d'enjeux ou de pratiques particulières en relation avec l'action du 1 % logement¹.

La manière dont l'action des CIL s'articule durant les années 1950-1960 avec les stratégies mises en œuvre par les employeurs dans le domaine du logement n'est pas totalement opaque au regard de l'analyste. Les modalités de cette articulation peuvent être en partie reconstituées à partir de travaux situés dans le champ de la sociologie urbaine et réalisés pour la plupart d'entre eux au cours des années 1970². Ces recherches nous intéressent

¹ Le cas de ces employeurs figure à l'arrière-plan mais il n'est pas absent de l'analyse dans la mesure où cette relative indifférence à l'égard du 1 % logement peut dans certains cas se muer en hostilité et peser sur l'approche adoptée par le patronat au niveau national.

² Cette articulation est au centre de la recherche réalisée par Didier Cornuel et Bruno Duriez au sujet de l'histoire de l'intervention sur le logement dans l'agglomération de Roubaix-Tourcoing (cf. D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.* et B. Duriez, 1997, *op. cit.*). Elle est abordée de façon indirecte dans une série de travaux qui traitent de la dimension territoriale des stratégies patronales de recrutement et de gestion de la main-d'œuvre. Voir en particulier M. Castells, F. Godard, 1974, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris/La Haye, Mouton et D. Duclos (éd.), 1981, *De l'usine on peut voir la ville. Journées d'études sur le thème : "les travailleurs et les effets de la production sur les milieux et les modes de vie"*, Paris, 9-10 mai 1980, Arcueil, D. Duclos/Mission de la recherche urbaine. L'effacement de ces questions à partir des années 1980 constitue l'un des faits marquants de l'évolution que connaît la sociologie urbaine à cette époque. Voir sur ce point M. Amiot, 1986, *Contre l'État, les sociologues*, Paris, Editions de l'EHESS. Voir également l'article publié par François Ascher en 1994 en vue de susciter un nouvel intérêt pour le tryptique entreprise-territoire-logement dans le contexte de la fin du XX^e siècle (« Les entreprises et le logement. Nouveaux rapports salariaux et métropolisation », *Les annales de la recherche urbaine*, 28, mars, p. 103-108).

directement au sens où elles interrogent les liaisons qui s'opèrent localement entre le processus d'urbanisation et le processus d'industrialisation qui caractérisent le pays pendant cette période. Elles embrassent dans une même approche les modes de production de l'espace urbain – et, entre autres « fonctions collectives », de l'habitat des salariés – et les logiques d'action développées par les employeurs dans le contexte de la reconstruction puis des restructurations industrielles. À partir des années 1950 et surtout des années 1960, les stratégies visant à augmenter la compétitivité et la concentration de l'industrie (en relation avec les priorités fixées dans le cadre du V^e plan et l'affirmation d'un nouvel « impératif industriel ») comportent en effet un important volet territorial¹. Corollaire de la transformation de l'organisation du travail alors conçue pour accroître la productivité (mécanisation de la production, standardisation des tâches et banalisation des compétences, généralisation du travail à la chaîne et de la production en continu), la « déqualification » de la main-d'œuvre nécessite souvent la délocalisation d'unités de production implantées en région parisienne vers des territoires perçus comme des réservoirs de main-d'œuvre bon marché. Volet essentiel de la politique d'aménagement du territoire mise en place par l'État gaulliste², la « décentralisation industrielle » offre alors aux chefs d'entreprise l'opportunité de déplacer une partie de leurs établissements vers les bassins en reconversion de l'Est ou les régions en voie d'industrialisation de l'Ouest. Cette politique donne corps ce faisant au projet patronal qui consiste à substituer une main-d'œuvre non ouvrière (ruraux, jeunes femmes, immigrés) à la main-d'œuvre ouvrière qualifiée qui travaillait dans les établissements concernés avant leur délocalisation en province³.

La géographie industrielle du pays fait l'objet d'une modification en profondeur pendant cette période, de même que la structure de certaines villes qui connaissent une croissance importante – et souvent désordonnée : insuffisance des équipements collectifs dans

¹ A. Gauron, 1983, *op. cit.*, p. 98-102.

² Le lien entre aménagement du territoire et politique industrielle est rendu tangible en 1966 par la décision d'attribuer une partie du pilotage de la politique industrielle au ministre de l'Équipement *via* la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Sur l'évolution de ce lien qui se manifeste dès les débuts de la politique d'aménagement du territoire, voir M. Philipponeau, 2002, « Industrie et aménagement du territoire. Essai de périodisation », P. Caro, O. Dard, J.-C. Daumas (dir.), *La politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, PUR, p. 103-119.

³ Ces dynamiques conduiront les tenants de l'approche marxiste à affirmer que « (l'organisation) de l'espace est une organisation spatiale de l'exploitation capitaliste, exploitation dans l'entreprise et dans la société » (F. Damette, 1974, « La région, cadre de l'exploitation monopoliste », *Economie et politique*, 237-238, avril-mai, cité par F. Ascher, J. Giard, 1975, *Demain la ville ? Urbanisme et politique*, Paris, Editions sociales, p. 191-192). Selon ces auteurs, la nécessité de dégager des surprofits dans un contexte d'internationalisation de l'économie agit sur les dirigeants des grandes entreprises comme une incitation à « (rechercher des) gisements de main-d'œuvre qui offrent au grand capital les conditions et les garanties, d'ailleurs plus ou moins stables, de la surexploitation ; c'est le cas en particulier de la main-d'œuvre féminine des régions agricoles par exemple de l'Ouest » (*ibid.*, p. 190-191).

les nouveaux quartiers d'habitations, médiocrité des liaisons avec le centre-ville en raison de transports en commun déficients, etc.¹ Ces transformations se situent au cœur de plusieurs recherches empiriques menées dans le champ de la sociologie urbaine à dominante néo-marxiste sur le fonctionnement de la scène politique locale et les ressorts de la politique municipale². Elles sont analysées au prisme de deux approches théoriques dont l'influence est plus ou moins prégnante selon les cas. Les tenants de la « division spatiale du travail », d'abord, postulent l'existence à l'échelle de la ville (et, dans certains cas, à l'échelle régionale) d'un rapport de cause à effet entre l'organisation du travail et la structuration de l'espace urbain. Leurs travaux s'efforcent notamment d'identifier les signes d'une reproduction dans l'habitat de la segmentation qui s'opère dans l'espace de l'entreprise – cette division s'appliquant dans ce cas précis à des dimensions telles que la typologie du logement, sa localisation dans l'espace urbain, le statut d'occupation, etc. La théorie du « capitalisme monopoliste d'État », ensuite, s'efforce d'établir l'existence d'une convergence objective entre les stratégies développées par le patronat dans le cadre de la gestion de la main-d'œuvre (reproduction de la force de travail, contrôle social) et les politiques mises en œuvre par l'État dans l'espace urbain (en matière de logement, d'équipements collectifs et de transports notamment).

La redéfinition des modalités d'intervention du patronat industriel dans le logement et les connexions qui s'établissent avec l'action menée par les pouvoirs publics dans ce secteur au cours des deux décennies qui suivent la création du 1 % logement sont interrogées notamment dans des travaux réalisés sur les agglomérations de Dunkerque et Roubaix-Tourcoing. Alors que les auteurs de *Monopolville*³ insistent sur la propension du politique à favoriser le développement de « l'industrie monopoliste » par la prise en charge du coût engendré dans l'espace urbain par le fonctionnement de l'économie (1.1), ceux du *Mirage urbain*⁴ s'attachent pour leur part à analyser le rôle du paritarisme dans l'articulation qui s'opère concrètement dans l'agglomération roubaisienne entre les besoins d'intervention du patronat textile et l'orientation de la politique du logement (1.2). Dans ces villes du Nord comme dans le reste du pays, le 1 % logement s'impose progressivement pendant cette période comme un moyen pour le patronat industriel de se dégager d'un secteur d'intervention devenu encombrant du fait des nouveaux impératifs économiques et de conserver

¹ Sur la carence en équipements collectifs qui caractérise la vie dans les grands ensembles à partir des années 1960, voir chapitre V.

² M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 227-266.

³ M. Castells, F. Godard, 1974, *op. cit.*

⁴ D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*

simultanément une influence déterminante sur l'emploi des fonds consacrés au logement (1.3)¹.

1.1 La politique du logement dans un rôle d'auxiliaire des mutations industrielles

La recherche menée sur Dunkerque au début des années 1970 par Manuel Castells et Francis Godard constitue probablement la tentative d'application la plus ambitieuse de la théorie du « capitalisme monopoliste d'État » à un territoire donné. Nous souhaitons présenter les grandes lignes de cette théorie (1.1.1), avant de revenir sur les relations qui se mettent en place dans le contexte dunkerquois des années 1970 entre l'intérêt économique des entreprises et l'intérêt général tel que défini dans le cadre de la politique du logement (1.1.2).

1.1.1 La théorie du « capitalisme monopoliste d'État » : l'action publique au service du capital industriel

La mise en chantier de *Monopolville* s'insère dans une dynamique de recherche enclenchée après les événements de 1968 par l'intérêt que suscite, dans le champ de la sociologie urbaine, l'émergence de nouveaux types de conflits sociaux ayant en commun d'être situés hors de l'espace de production. Prolongeant les mouvements menés au cours des années 1960 par les locataires du parc locatif social en réaction aux premiers symptômes de la dégradation des grands ensembles (hausse des charges locatives, malfaçons dans les logements, manque d'entretien des parties communes)², ces conflits ont alors pour caractéristique notable d'élargir le champ de la contestation à l'ensemble de l'espace urbain. À travers la notion de « cadre de vie », ils seront saisis par la recherche urbaine des années 1970 au moyen d'une grille d'analyse marxiste selon laquelle l'exploitation des travailleurs se prolonge dans la vie hors travail *via* la reproduction dans l'organisation urbaine de la division sociale indispensable à la marche de l'économie capitaliste³.

L'analyse du lien qui s'opère entre le fonctionnement de l'économie locale et la production de l'espace urbain s'affirme rapidement comme une piste de recherche

¹ Cette analyse ne sera pas menée par ordre chronologique, puisque nous abordons le Dunkerque du début des années 1970 avant de traiter du contexte roubaisien de l'Après-guerre. Ce choix vise à restituer le cheminement suivi par la recherche urbaine pour saisir les liens à l'œuvre entre l'action des CIL et le processus d'urbanisation dans le contexte des « trente glorieuses ».

² T. Tellier, 2007, *Le temps des HLM 1945-1975. La saga urbaine des Trente Glorieuses*, Paris, Autrement, p. 79.

³ La question des « mouvements sociaux urbains » est abordée plus en détail dans le chapitre V.

complémentaire à l'étude des formes de ces luttes propres à l'espace urbain. Cette analyse s'appuie sur la théorie du « capitalisme monopoliste d'État », qui postule l'émergence d'une ville caractéristique du développement du capitalisme dans sa phase monopolistique¹. Suivant cette théorie, une ville de ce type (définie comme formant « *l'unité résidentielle annexe de l'ensemble productif* »²) est dépendante dans ses modalités de fonctionnement de la logique spécifique du capital. Le développement urbain apparaît consubstantiel à la concentration spatiale du capital et à l'agglomération d'un nombre croissant de travailleurs autour des zones d'emploi. Il représente un risque à terme pour l'économie dans la mesure où il induit des conditions de vie qui sont de nature à nuire au maintien de la cohésion sociale. S'accompagnant pour les nouveaux arrivants d'une rupture avec un mode de vie fondé sur l'autosubsistance, il implique en effet une augmentation du coût des consommations fondamentales (loyers, transport, alimentation) qui pèse sur les budgets des ménages et apparaît comme un motif de contestation sociale.

Les travaux qui s'inscrivent dans le cadre défini par la théorie du capitalisme monopoliste d'État s'intéressent en particulier au comportement adopté par les industriels. Dans ce type de situations, ces acteurs font face à une alternative délicate : produire par eux-mêmes les réponses à l'insécurité ouvrière (construction de logements, augmentation des salaires, etc.), au risque de diminuer d'autant la plus-value engendrée par la concentration du capital, ou ne rien faire, mais s'exposer dès lors à une explosion des revendications salariales et des conflits sociaux. Le contexte du V^e plan (1966-1970) et du VI^e plan (1971-1975) contribue à cet égard à renouveler l'approche marxiste d'un marché inapte à créer par lui-même les conditions de la reproduction de la force de travail du fait de l'antagonisme qui se manifeste alors entre capital industriel et capital immobilier³. La propension de l'État gaulliste à mettre l'accent sur « l'impératif industriel » et à accorder parallèlement une place croissante au secteur bancaire dans le financement du logement (voir *infra*), c'est-à-dire à amorcer un

¹ Dans l'approche marxiste, le capitalisme monopoliste d'État désigne le stade fordiste de l'accumulation du capital, stade qui se caractérise notamment par l'importance de l'investissement public orienté sur les moyens de production et de consommation. Pour une application de cette théorie au cas de la politique du logement, voir S. Magri, 1972, *Politique du logement et besoins en main-d'œuvre. Introduction à l'étude de l'intervention de l'État*, Paris, Centre de sociologie urbaine et S. Magri, 1977, *Logement et reproduction de l'exploitation. Les politiques étatiques du logement en France (1947-1972)*, Paris, Centre de sociologie urbaine. Le recours à cette théorie contribue pendant les années 1960-1970 à jeter des passerelles entre les tenants de l'approche marxiste sur la scène scientifique – dans les champs de l'économie et de la sociologie en particulier – et les organisations qui se réclament de cette approche sur la scène politique et sur la scène syndicale. La conception du capitalisme monopoliste a été adoptée par le PCF et la CGT au moment de la publication du *Manuel d'économie politique* de l'Académie des sciences de l'URSS (Académie des sciences de l'URSS. Institut d'économie, 1955, *Manuel d'économie politique*, Paris, Les Éditions sociales, 2^e ed).

² M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 140, l'auteur attribuant l'expression à Manuel Castells et Francis Godard.

³ Cet antagonisme figure en l'espèce une contradiction structurelle du capitalisme (P. Aydalot, 1985, *Economie régionale et urbaine*, Paris, Economica, p. 8).

tournant libéral dans un cadre caractérisé par un certain dirigisme, apparaît en effet propice à la dénonciation d'une alliance tacite du pouvoir avec le capital immobilier et le patronat de la grande industrie. Suivant cette perspective, l'action publique en matière de logement et de planification urbaine est considérée par les tenants de la théorie du capitalisme monopoliste d'État comme un moyen de résoudre les contradictions qu'engendre la concentration du capital dans l'espace urbain, soit une manière de favoriser l'expansion du capitalisme dans sa phase monopolistique. Pour ces auteurs, le développement des équipements collectifs et des services publics a principalement vocation à soulager les employeurs d'une partie du surcoût inhérent à la reproduction de la force de travail. La ville forme dès lors « *une mécanique facilitant la dévalorisation d'une fraction importante du capital : le développement de l'intervention publique, le logement social, l'extension du secteur des services non marchands, la prise en charge par l'État des transports, du logement, des loisirs, de la santé circonscrivent la plus-value extraite dans les seuls secteurs productifs dévolus au capital et accroît les taux de profit* »¹. Dans cette approche, la ville s'apparente à un espace qui doit répondre « *aux besoins de reproduction de la force de travail à moindre coût* »², elle « *se transforme en outil de production au service du capital monopoliste concentré avec la complicité de l'État* »³.

1.1.2 Le cas de Dunkerque : la mise à profit du 1 % logement par la grande industrie

Que les auteurs de *Monopolville* aient choisi Dunkerque comme terrain d'application de leur modèle théorique ne semble rien devoir au hasard⁴. L'État et la grande industrie sont en effet particulièrement actifs dans ce site emblématique des grands projets industrialo-portuaires qui ont été développés en France au cours de la seconde moitié des années 1960. Retenue avec le site de Fos-sur-Mer parmi les « opérations marquantes » de la politique d'aménagement du territoire, la zone portuaire de Dunkerque doit alors recevoir une part importante des crédits

¹ *Ibid.*, p. 9.

² F. Ascher, J. Giard, 1975, *op. cit.*, p. 194.

³ P. Aydalot, 1985, *op. cit.*, p. 9.

⁴ M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 130-135. Force est de constater que ce choix n'est pas isolé lors de la production de cette recherche. La sociologie urbaine a souvent privilégié des zones industrialo-portuaires en profonde mutation pendant cette période pour ses études de cas, en raison sans doute des rapports particuliers qu'y entretiennent la croissance économique et l'expansion urbaine : « *Rapports relativement directs, spécifiques, qui jouent souvent dans un tissu faiblement urbanisé et établissent un lien transparent et immédiat entre l'entreprise et l'habitat, l'activité de production et le mode de vie, la marche des affaires et les fluctuations de la main-d'œuvre* (M. Roncayolo, 2001, « Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation ? », M. Roncayolo (dir.), *Histoire de la France urbaine. Tome 5, La Ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*, Paris, Seuil, 1^{er} éd. 1985, p. 38).

prévus par le VI^e plan. Il s'agit de développer, autour de l'entreprise sidérurgique Usinor, plusieurs activités synergiques en amont (énergie) et en aval (activités de transformation), ceci afin de réaliser un complexe industriel à même simultanément de restaurer la compétitivité de la sidérurgie française et de revitaliser l'économie du Nord-Pas-de-Calais. La construction des infrastructures et des nouvelles unités de production transforme la ville en un vaste chantier dès la fin des années 1960. Les besoins de main-d'œuvre sont tels qu'ils génèrent en parallèle une forte tension sur le marché du travail et entraînent un afflux important de salariés.

Dans ce contexte de forte expansion économique, les capacités du parc de logements existant sont vite dépassées. Alors que les premiers signes d'une crise du logement se font sentir au tournant des années 1970, les grandes firmes ont cependant tendance à se placer en retrait sur cette question. Le cas particulier d'Usinor permet de saisir les motivations à l'origine d'un tel comportement. Échaudée par les conflits sociaux occasionnés au cours des années 1960 par la mauvaise qualité des logements loués directement à des techniciens dans la cité des Nouvelles-Synthes, la direction de l'entreprise « (adopte) *une position très ferme, refusant la notion de logement de fonction et la remplaçant par une pratique de réservations dans des programmes publics ou subventionnés* »¹. Le financement et la construction de logements par l'entreprise disparaissent ainsi en partie des pratiques de l'entreprise au profit d'une intervention indirecte basée sur le versement de la PEEC à des organismes spécialisés – c'est-à-dire des organismes collecteurs et/ou constructeurs. Couplé au défaut d'investissement de capitaux privés qui se manifeste au même moment dans la construction (conséquence indirecte de la faible solvabilité de la clientèle locale), ce repli patronal place les pouvoirs publics en première ligne, tant et si bien qu'assez rapidement « *presque 90 % de la construction (...) se réalisent avec l'aide de fonds publics* »².

Si la firme de Monopolville rompt avec le modèle de la « company town » caractéristique des industries minières et sidérurgiques de la fin du XIX^e siècle³, elle n'abandonne pas pour autant tout intérêt pour la question du logement. En effet, le 1 % logement est largement mis à contribution au cours des années 1960 et du début des

¹ M. Castells, F. Godard, 1974, *op. cit.*, p. 201. Cette position renvoie alors à la situation rencontrée par l'entreprise dans la ZUP des Grande Synthes. De par son homogénéité de peuplement (elle regroupe une part importante des ouvriers qualifiés d'Usinor) et sa propension à former une interface permettant le prolongement des luttes d'entreprises dans l'espace urbain, cette cité joue alors un rôle de repoussoir dans les représentations du patronat (à l'image des anciennes « casernes ouvrières ») et finit par s'imposer aux yeux de celui-ci comme le modèle urbanistique à éviter.

² *Ibid.*, p. 204.

³ « (...) alors que dans la "company town", le capital prenait presque complètement en charge la reproduction de la force de travail à tous les niveaux (c'est-à-dire que la "town" était propriété de la "company"), ce n'est pas le cas à Dunkerque, ni dans d'autres situations semblables » (*ibid.*, p. 291).

années 1970 pour satisfaire les besoins ressentis par les industriels en matière de reproduction et de contrôle social de la main-d'œuvre. À l'image des interventions qui avaient été menées à titre individuel par certains employeurs jusque-là, l'intervention des CIL influe ce faisant sur la structuration de l'espace urbain. Les conditions de logements des salariés bénéficiaires d'une aide du 1 % logement tendent ainsi à refléter la place occupée par chacun d'eux dans l'appareil de production. Tandis que les profils les plus recherchés sur le marché du travail font l'objet d'une attention particulière de la part des employeurs (logements de fonction gratuits pour les cadres, prêt complémentaire pour l'accession à la propriété pour les ouvriers les plus qualifiés, les techniciens ou les employés), l'intervention patronale se fait de plus en plus parcimonieuse au fur et à mesure que l'on descend dans l'échelle des qualifications : logements réservés au titre du 1 % logement dans le parc d'HLM pour les ouvriers qualifiés, logements très sociaux ou garnis du centre-ville pour les ouvriers « déqualifiés » et leurs familles, chambres dans des foyers de travailleurs pour les ouvriers célibataires ou immigrés, habitat mobile et précaire pour la main-d'œuvre des chantiers de construction.

Le fait d'opérer une différenciation au niveau des typologies et des localisations de l'habitat a également pour fonction de contribuer à la réduction de la conflictualité sociale. Dans ce domaine, les prescriptions des employeurs ont tendance à varier tout autant selon les catégories de la main-d'œuvre. S'il s'agit d'exercer un « *contrôle direct* » sur les ouvriers célibataires en favorisant leur concentration dans des foyers construits à l'écart de la ville et qui regroupent des travailleurs issus d'entreprises distinctes (afin d'éviter le « *renouvellement de la situation de face à face entre l'ouvrier et son employeur* »¹), il importe à l'inverse de pratiquer sur la catégorie des ouvriers professionnels, techniciens et employés de l'industrie – particulièrement active dans les mouvements de locataires des années 1960 – « *le contrôle (...) le plus imperceptible et le plus indirect possible (pour) déconnecter totalement les problèmes de logement des problèmes et revendications professionnels, éviter les regroupements trop massifs et assurer l'individualisation des couples* »². À cet égard, la décision de mettre en œuvre une intervention sur le logement n'est pas exclusive de toute autre action ayant une incidence sur les possibilités de mobilisation des salariés. Ainsi, certains industriels font le choix de créer des lignes de ramassage par cars au plus fort de la croissance de l'activité. Cette initiative du patronat constitue alors un moyen de « *refouler sur les transports les*

¹ *Ibid.*, p. 183. Le règlement intérieur de ces foyers interdit généralement toute réunion à caractère syndical ou politique dans leur enceinte.

² *Ibid.*, p. 183-184.

contradictions apparaissant au niveau du logement »¹. En plus d'entraîner un abaissement de la pression sur le marché immobilier local – par la mobilisation de salariés peu qualifiés résidant dans l'arrière-pays rural ou dans les petites villes environnantes en crise (Saint-Omer, Hazebrouck) – elle vise à faciliter la dispersion des ouvriers autour de l'agglomération et à renforcer ainsi les facteurs d'apaisement des rapports sociaux². La délivrance au titre du 1 % logement de prêts complémentaires pour l'accession à la propriété s'interprète de ce point de vue comme participant d'une logique similaire.

Les industriels dunkerquois disposent donc au tournant des années 1970 d'une série de leviers pour agir sur la localisation de la main-d'œuvre et mettre en œuvre des politiques de recrutement adaptées à leurs besoins. Le recours systématique au 1 % logement leur permet d'avoir accès à un patrimoine d'HLM financé majoritairement par des fonds publics et dont la segmentation intrinsèque permet de satisfaire leur volonté d'entretenir une forme de différenciation de la main-d'œuvre dans l'espace urbain³. Et lorsqu'en 1971 la croissance de l'emploi industriel devient telle qu'elle entraîne localement une crise du logement majeure, l'État s'emploie à débloquer de nouveaux crédits qui permettent d'augmenter sensiblement le volume de la programmation d'HLM au cours des années suivantes⁴. À maints égards, le cas de Dunkerque semble conforme à la théorie du capitalisme monopoliste d'État, l'intervention développée par la puissance publique prenant de fait le relais d'entreprises dont « *la politique de logement (...) demeure largement tributaire des mécanismes de financement et de gestion du logement public et social* »⁵.

La thèse d'une politique de l'habitat participant à « *l'émergence de Monopolville, la ville de la phase monopolistique du développement du capital, asservie à l'emprise conjuguée*

¹ *Ibid.*, p. 369.

² Développée au même moment dans plusieurs bassins industriels, l'intervention patronale dans le domaine des transports permet aux grandes entreprises de satisfaire simultanément plusieurs enjeux : « *une action sur les transports est par nature polysémique : le même système de ramassage peut s'interpréter successivement par rapport à la "production" de la main-d'œuvre (par libération d'une force de travail employée jusque-là dans d'autres formes de production), par rapport à l'organisation de la reproduction de la force de travail (maintien des ouvriers à la campagne par exemple), par rapport à la gestion des rapports sociaux de production (obstacle aux concentrations ouvrières urbaines), par rapport à la lutte entre les diverses fractions de capital (concurrence sur les salaires, effets de monopole sur le marché du travail)* » (H. Coing, 1982, *La ville, marché de l'emploi*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, p. 183). Dans le cas d'Usinor, la mise en place de lignes de ramassage privées se double d'une influence sur la SNCF dont l'entreprise obtient « *qu'elle crée des lignes Valenciennes-Usinor et Béthune-Usinor, refoulant ainsi sur les communes du département la prise en charge de l'aménagement urbain pour le travailleur et sa famille* » (F. Ascher, J. Giard, 1975, *op. cit.*, p. 197).

³ Découpé en plusieurs sous-catégories au cours des années 1960, le logement HLM recouvre alors une large gamme allant du logement très social destiné aux ménages à faibles ressources au logement intermédiaire réservé aux classes moyennes (voir *infra*).

⁴ M. Castells, F. Godard, 1974, *op. cit.*, p. 205.

⁵ *Ibid.*, p. 204.

des grandes firmes et de l'État »¹ n'est pas toutefois l'aspect le plus convaincant de la recherche réalisée par Manuel Castells et Francis Godard. Le problème réside en particulier dans l'absence d'examen poussé des moyens d'action dont dispose concrètement le patronat pour peser sur le contenu des décisions publiques. Dominique Lorrain note ainsi que les auteurs attribuent implicitement aux entreprises « *le pouvoir de piloter l'affectation des fonds publics* »² alors même qu'il manque sur ce point une analyse approfondie des ressources et des pratiques développées à cette fin par le patronat : « *pour que cette proposition soit démontrée, il faudrait que l'on sache si les grandes entreprises expriment leurs besoins en termes de programmation globale, visant à fixer les volumes de logements et donc de crédits à prévoir pour la période du plan, ou si elles interviennent de façon plus directe et active dans le processus de production de ces logements collectifs* »³. On peut prolonger cette réflexion en faisant l'hypothèse qu'une étude fine des interventions engagées par les CIL dans le secteur locatif, tant dans le domaine du financement de la construction (degré d'influence sur la localisation et les catégories de logements construits) que dans celui de l'attribution des logements, aurait pu permettre de qualifier plus précisément les rapports susceptibles de se nouer entre les intérêts des entreprises et l'intervention des pouvoirs publics (et des organismes d'HLM) dans le secteur du logement. Or, la dimension politique de la médiation réalisée par les CIL est totalement absente de *Monopolville*, les collecteurs n'étant mentionnés que comme des outils placés au service des employeurs – des « *organismes patronaux du logement* »⁴. Quel sens doit-on donner à cette omission ? Rend-elle compte du positionnement effectif d'un organisme par trop gouverné par les employeurs ou en voie de professionnalisation (c'est-à-dire qui ne produirait plus les vertus propres à la participation des représentants des salariés à la gestion des fonds), ou renvoie-t-elle plus prosaïquement à l'absence d'intérêt que semblent éprouver les auteurs envers l'institution paritaire (entre autres corps intermédiaires)⁵ ? Quoi qu'il en soit, elle ne permet pas en l'espèce de saisir en

¹ M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 133.

² D. Lorrain, 2001, « Un livre extrême : Manuel Castells et Francis Godard, *Monopolville* (1974) », B. Lepetit, C. Topalov (dir.), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, p. 249-250.

³ *Ibid.*, p. 250.

⁴ M. Castells, F. Godard, 1974, *op. cit.*, p. 204.

⁵ Les CIL et les représentants des professions qui les gouvernent ne sont pas saisis dans *Monopolville* en tant qu'acteurs à part entière de la politique du logement, c'est-à-dire disposant à la fois d'une autonomie d'action vis-à-vis des employeurs et d'une marge de liberté dans la mise en œuvre de l'action publique. On peut penser qu'une telle élision découle de l'orientation même de la théorie du capitalisme monopoliste d'État, qui, tout en postulant l'existence d'une convergence d'intérêts entre la sphère publique et la sphère privée, tend à ignorer l'existence des organes de concertation à l'intérieur desquels cette convergence est susceptible de se traduire en décisions et en actes. Cette hypothèse nous semble confortée par le fait que la recherche réalisée sur l'histoire de la politique du logement par Susanna Magri recèle le même angle mort. La thèse de l'auteur est comparable à celle que défendent Manuel Castells et Francis Godard dans le cas de Dunkerque : à partir des années 1950,

quoi l'action du 1 % logement est susceptible de représenter une valeur ajoutée dans la mise en œuvre de la politique du logement. C'est la raison pour laquelle il importe désormais de se référer à une autre recherche pour tenter de cerner plus précisément cette propriété.

1.2 Le CIL, pierre angulaire de « l'ordre paritaire » instauré à Roubaix dans les années 1950

La recherche réalisée par Didier Cornuel et Bruno Duriez sur l'agglomération de Roubaix-Tourcoing porte un éclairage sensiblement différent sur l'articulation qui se met en place après 1953 entre la gestion du 1 % logement, les politiques managériales du patronat industriel et l'action publique en matière de logement. Étalée sur une période plus longue, dépourvue de filiation directe avec la théorie du capitalisme monopoliste d'État, cette recherche se distingue en outre de *Monopolville* par son objet. Si l'analyse porte sur les relations qui se nouent entre la sphère publique et le patronat industriel dans le cadre de la production de l'espace urbain, les auteurs du *Mirage urbain* accordent une large importance à deux catégories d'acteurs – les représentants des professions et les collectivités locales – qui avaient été relativement négligées dans le cas dunkerquois¹. C'est là une différence qui a des implications certaines sur leur capacité à traiter la question posée. Le fait d'élargir le champ

l'intervention de l'État en matière de logement se substitue à celle des entreprises et assure la stabilisation de la main-d'œuvre dans les « zones d'emploi à dominance monopoliste », la segmentation du financement des HLM mise en place au cours de la décennie suivante garantissant la différenciation des conditions d'habitat : « des conditions de logement et d'habitat identiques qui font se retrouver, hors de l'entreprise, les mêmes formes indirectes d'exploitation, ne peuvent que favoriser l'éclatement de mouvements de lutte qui perturbent le "climat social" dans les communes et qui rebondissent à l'intérieur des entreprises » (S. Magri, 1977, p. 109 et 191). Mais si une autonomie est concédée dans cette recherche – comme dans *Monopolville* d'ailleurs – à l'acteur politique, la nature et les modalités exactes de la médiation qui s'opère entre les besoins d'intervention des entreprises et les objectifs des politiques publiques n'en sont pas moins laissées dans l'ombre. Faute d'appréhender les diverses médiations dont procède l'action publique dans le secteur du logement, l'analyse des rapports de classe à l'œuvre dans l'action publique n'échappe pas dans cette recherche au travers substantialiste qui caractérise la théorie du capitalisme monopoliste d'État. Sur la nécessité de prendre en compte ces médiations, voir par exemple M. Pialoux, B. Théret, 1980, « État, classe ouvrière et logement social (II) », *Critique de l'économie politique*, 10, janvier-mars, p. 91-92, les auteurs analysant les mécanismes qui concourent pendant les années 1960-1970 à la « relégation » des couches inférieures de la classe ouvrière à la périphérie des grandes agglomérations (transformation des aides du Trésor aux organismes d'HLM, hausse des loyers, organisation de la politique de rénovation urbaine, conditions d'attribution des logements HLM, etc.).

¹ La théorie du capitalisme monopoliste d'État a notamment été critiquée pour sa tendance à réduire les pouvoirs publics à l'État et à ne concéder qu'une autonomie d'action limitée aux municipalités – qualifiées dans *Monopolville* de « branche extérieure de l'Appareil d'État » (M. Castells, F. Godard, 1974, *op. cit.*, p. 188). Sur ce point, voir D. Lorrain, 2001, *op. cit.*, p. 262-264 et F. Aballéa, 1983a, « Y a-t-il une crise de la sociologie urbaine ? », *Recherche sociale*, 86, avril-juin, p. 3-13. Parmi les autres simplifications pointées par les critiques, il faut évidemment mentionner la tendance de l'approche marxiste à ignorer les divisions susceptibles d'exister au sein de l'appareil d'État et à se représenter l'intervention de l'État comme une « intervention dépendante » de la stratégie des grandes entreprises (F. Godard, 1974, « Intervention de l'État et stratégie des grandes entreprises », *Politiques urbaines et planification des villes. Colloque de Dieppe, 8-9-10 avril 1974*, Paris, Ministère de l'Équipement, p. 150-153).

de l'enquête à de nouvelles instances de décision et d'orienter l'analyse sur le paritarisme saisi comme instrument de médiation des intérêts locaux leur permet de saisir la manière dont l'action publique a effectivement pu composer pendant de nombreuses années avec les intérêts et les besoins d'intervention des industriels. Ce positionnement les conduit à produire des éléments tangibles sur les termes exacts de l'échange qui s'opère entre la sphère publique et la sphère privée dans le secteur du logement, échange sur lequel *Monopolville*, dans un contexte il est vrai bien différent¹, échoue justement à lever le voile.

Didier Cornuel et Bruno Duriez distinguent deux périodes dans la politique du logement mise en œuvre à Roubaix. Alors que la seconde (qui débute avec les années 1960 et sera abordée *infra*) se caractérise par la mise en échec de la médiation réalisée localement par l'institution paritaire, la première (qui nous intéresse directement ici) est marquée par l'émergence du CIL dans le paysage institutionnel local après la guerre. Il s'agit dans les pages qui suivent d'apprécier le rôle endossé par les acteurs de la sphère paritaire dans la restructuration amorcée par l'industrie textile au début des années 1950 (1.2.1), avant de nous intéresser à l'action engagée par le CIL pendant cette décennie pour accompagner le processus de transformation économique et sociale (1.2.2).

1.2.1 Le paritarisme comme instance de régulation sociale dans un contexte de restructuration de l'économie

Au cours des années qui suivent la Libération, le secteur du logement voit le patronat textile de l'agglomération lilloise contracter une forme d'échange politique avec plusieurs municipalités. Initialement définies à Roubaix, les modalités de cet échange ont déjà été exposées *supra* : la municipalité délègue plusieurs prérogatives relevant de la puissance publique aux représentants de l'interprofession (dans les domaines de la planification urbaine et du développement économique en particulier) et assure le CIL de son soutien dans divers domaines (appui matériel, prise en charge du financement des aménagements et des

¹ L'importance que revêt le contexte géographique et historique dans l'orientation des deux recherches abordées ici mérite d'être soulignée. Le patronat textile de Roubaix-Tourcoing est connu pour avoir largement expérimenté le paritarisme dans ses relations avec les organisations ouvrières et les pouvoirs publics après-guerre, la règle d'apolitisme municipal assurant de surcroît à l'échelon communal un rôle de premier plan à cette époque (voir *supra*). À l'inverse, l'État est particulièrement impliqué dans la planification et l'aménagement du complexe industrialo-portuaire de Dunkerque (raison qui justifie en partie le choix de ce terrain par Manuel Castells et Francis Godard) et il exerce plus largement une influence décisive dans les domaines de la planification urbaine et de l'urbanisme opérationnel à partir des années 1960 (à travers la procédure des zones à urbaniser en priorité notamment). Par-delà les partis pris théoriques, il est donc compréhensible dans une certaine mesure que la question du paritarisme se trouve au cœur du *Mirage urbain* et que les auteurs de *Monopolville* éprouvent la tentation de ramener la totalité de l'action publique à celle de l'État.

équipements induits par l'accroissement du parc immobilier, développement du secteur de l'assistance), en échange de quoi le patronat s'engage à œuvrer en faveur de l'apaisement social et de l'apolitisme municipal par l'intermédiaire des organismes paritaires qu'il contrôle avec les représentants des salariés. Selon Didier Cornuel et Bruno Duriez, cet accord instaure un « ordre paritaire » dont l'une des caractéristiques principales est de placer les collectivités dans une situation de dépendance à l'égard des intérêts privés : « *À la lutte classe contre classe s'est donc substituée la domination patronale à travers les organismes paritaires. La municipalité n'est plus qu'un soutien de l'action de ceux-ci qui peuvent se présenter comme les défenseurs de l'intérêt local* »¹.

Amorcé dans le secteur de la construction et étendu par la suite à d'autres secteurs liés à l'entreprise (apprentissage, formation professionnelle, etc.), le paritarisme est érigé en instance locale de régulation des rapports sociaux. Sa finalité est double : il doit favoriser la rupture avec la violence caractéristique des conflits de l'Entre-deux-guerres, mais il a également vocation à accroître l'influence du patronat dans la vie de la cité. Cet avènement procède en deux temps. Le Syndicat patronal textile échoue d'abord en 1945 à convaincre l'Union des industries textiles de l'intérêt de généraliser, par la convention collective, la gestion paritaire à l'ensemble des institutions sociales. Il faut attendre la crise économique traversée par la branche en 1951 pour que le sentiment d'un consensus nécessaire avec les représentants des salariés soit réactualisé chez les industriels roubaisiens. La reconversion d'une industrie qui n'avait quasiment pas connu de transformation structurelle depuis la fin du XIX^e siècle constitue alors un enjeu économique de premier plan autant qu'une menace pour la cohésion sociale, en relation avec la disparition de milliers d'emplois qu'induisent les restructurations à terme.

Dans cette configuration particulière, l'habitude de se côtoyer depuis plusieurs années au sein du CIL et des autres institutions paritaires locales facilite le rapprochement de vue avec les représentants des salariés. La convention collective du 11 février 1951, puis l'accord du 9 juin 1953 – le premier d'une longue série –, associent l'Union des industries textiles et les syndicats « réformistes » (CFTC, CGT-FO et CGC) à la mise en œuvre d'une reconversion qui remet à jour la thèse de la « cause commune » autour de l'idée d'une baisse des coûts de production². Un échange politique est ainsi contracté à l'échelle de la branche

¹ D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 115.

² « *Les représentants des organisations syndicales d'employeurs et de salariés de l'industrie textile, conscients de leurs responsabilités à l'égard des intérêts généraux de leur industrie et de la nation prennent, devant l'opinion publique, l'initiative d'aborder de front et en toute franchise, les problèmes essentiels dont la solution doit assurer progressivement la rénovation et l'expansion de l'industrie textile dans l'intérêt commun des*

textile. Par cet accord, les syndicats signataires ont la possibilité de participer à l'organisation de la profession dans une conjoncture marquée par le risque d'accroissement du chômage. Ils reçoivent l'opportunité de s'imposer dans un registre distinct de celui de la contestation sociale, qui est totalement dominé par la CGT. En contrepartie, la répétition des accords conclus avec le patronat témoigne « *d'une reconnaissance par les syndicats signataires, de la libre entreprise et de sa finalité, de la limitation du rôle de l'État dans la gestion des affaires industrielles, ainsi que d'un engagement à ne plus utiliser comme moyen d'expression de la revendication que la négociation à l'exclusion de la grève* »¹. Le paritarisme de la profession a donc vocation à préserver l'intégrité de l'entreprise de toute immixtion de la puissance publique ou des syndicats ouvriers autant qu'il doit protéger les industriels roubaisiens contre les risques de conflits sociaux induits par les fermetures d'usines et les suppressions d'emplois afférentes². L'échange apparaît alors pleinement satisfaisant pour le patronat textile. Sa propension à poser les bases du développement économique pour la période qui s'ouvre et à garantir la cohésion sociale au plan local consolide sa légitimité auprès de l'acteur public et lui assure une autonomie d'action relative dans les domaines relatifs à la reproduction de la force de travail.

1.2.2 Le CIL, un instrument d'accompagnement de la reconversion industrielle

La stratégie élaborée par le patronat de Roubaix-Tourcoing comporte plusieurs implications dans les champs du logement et de l'urbain. Ces implications résultent directement des nouveaux objectifs définis en matière de gestion de la main-d'œuvre industrielle à partir des années 1950. La reconversion de l'industrie textile est en effet conçue comme reposant en grande partie sur l'évolution de cette gestion. Pour le Syndicat patronal textile, il s'agit d'organiser la décrue de l'emploi, tout en favorisant le turn-over d'une partie du personnel afin de pouvoir ajuster en permanence les effectifs en fonction des besoins de la production. Deux catégories de salariés alimentent ce volant de main-d'œuvre voué à amortir les variations de l'activité : les travailleurs peu qualifiés qui résident dans la région et les travailleurs immigrés. Comme dans le cas de Dunkerque, la mise en place de réseaux de

travailleurs, des entreprises et du pays. Dans cet esprit, après avoir examiné les causes essentielles des difficultés passées et présentes, ils décident d'un commun accord d'étudier et de promouvoir les mesures économiques et sociales qui s'imposent » (protocole d'accord conclu le 9 juin 1953, cité par B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 247, l'expression étant soulignée par nous).

¹ D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 108.

² « (...) *les conflits suscités par les syndicats non participationnistes comme la CGT sont attaqués par les autres syndicats qui siègent dans les structures professionnelles et qui se portent garants de la défense des intérêts des travailleurs* » (*ibid.*, p. 109).

ramassage par cars privés permet au patronat textile de mobiliser les premiers. Le tracé des lignes tend à privilégier les poches de main-d'œuvre qui ne peuvent faire jouer la concurrence des autres secteurs d'activité. La propension des « filles des mines » à constituer une main-d'œuvre captive (dépendance vis-à-vis des cars patronaux du fait de l'éloignement domicile-travail, absence de qualifications particulières, faible attractivité sur le marché de l'emploi) présente de ce point de vue des avantages essentiels pour les industriels du textile : faible coût de reproduction de la force de travail (ce sont généralement de jeunes femmes célibataires qui logent chez leurs parents), prédisposition limitée pour la lutte syndicale (faible niveau d'étude, forte rotation de l'emploi, habitat dispersé)¹.

Parallèlement, la mécanisation et l'augmentation de la charge de travail qui accompagnent la concentration des entreprises et la rationalisation de l'organisation du travail (déqualification du travail et passage d'un travail de jour à un travail en équipe en 2x8 ou 3x8) sont à l'origine d'une masculinisation de la main-d'œuvre dans certains secteurs de l'industrie textile. Alors que l'apport des travailleurs belges frontaliers, sur lequel le patronat textile s'était appuyé pendant plusieurs décennies, diminue singulièrement en nombre, le recours à des travailleurs nord-africains destinés aux tâches les plus pénibles et au travail de nuit est progressivement actionné pour répondre à cette nouvelle exigence de la production². Aussi captifs que les « filles des mines » en raison de la précarité qui entoure leurs conditions de séjour, ces travailleurs immigrés présentent également l'intérêt d'induire un faible coût de reproduction de la force de travail (surreprésentation des célibataires, habitat vétuste à bas loyer).

Le CIL joue un rôle de premier plan dans la transformation de la structure de la main-d'œuvre locale pendant cette période. Chacune de ses interventions est étroitement liée aux besoins d'intervention qu'éprouve l'industrie textile sur le marché de l'emploi. Le financement de la construction d'HLM doit d'abord permettre de fixer les ouvriers qualifiés dans l'agglomération et de compenser le faible niveau de salaires qui caractérise cette branche d'activité. Les réhabilitations financées par le CIL dans le patrimoine de centre-ville libéré par les ouvriers qualifiés ont vocation pour leur part à favoriser l'accueil d'un volant flexible de main-d'œuvre immigrée³. Enfin, les responsables du CIL envisagent rapidement l'aménagement de quartiers résidentiels destinés à accueillir les futurs cadres. Plébiscité lors

¹ H. Coing, 1982, *op. cit.*, p. 213-247.

² D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 62-64.

³ Les opérations réalisées sous l'égide du PACT contribuent au renouvellement du parc ancien ainsi qu'au maintien de sa fonction économique. Elles permettent au patronat « d'utiliser en abondance cette nouvelle catégorie de main-d'œuvre sans en planifier la venue » (*ibid.*, p. 87).

de sa création pour sa capacité à rompre le lien qui existait par le passé entre le logement financé par l'entreprise et le contrat de travail, le CIL n'en constitue donc pas moins l'un des principaux instruments dont dispose l'industrie textile localement pour mener à bien sa propre reconversion. La mise en place d'une médiation paritaire permet en définitive au patronat textile de réactualiser la justification des prérogatives qu'il exerce dans la gestion de la main-d'œuvre à l'échelle de l'agglomération roubaisienne. Ce point est clairement mis en évidence par la recherche : « *La principale transformation qu'a connue (la politique patronale) en 1945 est le passage d'un paternalisme individuel, liant le salarié à un patron, à un paternalisme de l'ensemble de la profession liant le salarié à la branche. Cette modification ne prend son sens que par rapport aux transformations internes à la branche. En ne liant plus comme avant-guerre les avantages (allocations familiales) à la stabilité dans l'entreprise mais en les attachant (par le logement par exemple) à la branche et même à l'ensemble des industries de l'agglomération, la nouvelle politique facilite les réaffectations de la main-d'œuvre entre les entreprises et entre les branches* »¹.

Révélee par les partenariats conclus avec les municipalités comme au travers des modalités d'emploi des fonds issus de la PEEC, l'influence qu'acquiert le patronat industriel sur la production de l'espace urbain au cours des années 1950 se fonde sur l'adoption d'une gestion paritaire qui rompt formellement avec le paternalisme d'antan. Ainsi, il apparaît que ce sont les vertus présumées du paritarisme en termes d'apaisement des rapports sociaux et de cohésion sociale qui – combinées avec des mobiles d'ordre économique – expliquent la bienveillance manifestée par les pouvoirs publics à l'endroit des interventions développées par l'industrie textile dans les champs de l'habitat et de l'urbanisme. C'est précisément la perception de cette dimension qui semble faire défaut aux auteurs de *Monopolville* pour qualifier les ressources mobilisées par l'industrie sidérurgique en vue d'influer sur la mise en œuvre de la politique du logement. Contrairement à ce qu'indique leur recherche, les rapports qu'entretient le patronat avec l'État dans ce domaine ne renvoient pas à l'existence d'une convergence d'intérêts spontanée entre acteurs économiques et élites politico-institutionnelles locales. Du fait de l'intervention du CIL, ces rapports semblent davantage se placer sous le signe de la confiance qu'investit l'État dans la capacité des représentants de l'interprofession à œuvrer de concert dans l'intérêt général².

¹ *Ibid.*, p. 104.

² Il convient sans doute néanmoins de ne pas surévaluer le rôle joué par le CIL sur ce point. Il est évident notamment que l'existence d'une capacité de médiation incarnée par le paritarisme n'exclut pas les contacts directs entre les grands chefs d'industrie et les représentants des pouvoirs publics sur un certain nombre de questions stratégiques. Rappelons en outre que la grille d'analyse roubaisienne n'est pas nécessairement

1.3 Des CIL enclins à se couler dans un rôle de prestataires des entreprises

L'adoption par l'employeur de formes d'intervention indirectes en matière de financement, de construction et de gestion du logement constitue l'une des évolutions essentielles relevées dans les recherches qui ont été menées sur les processus d'urbanisation des agglomérations de Roubaix-Tourcoing et de Dunkerque dans le contexte des « trente glorieuses ». Loin d'être isolé, ce repli patronal forme une tendance de fond au cours de la seconde moitié du XX^e siècle – quand il n'a pas déjà été engagé bien plus tôt¹. Il ne se limite pas au logement et s'inscrit pendant cette période dans le cadre d'une redéfinition en profondeur par l'entreprise de son rôle social ainsi que de son rapport au territoire. L'exemple de Michelin à Clermont-Ferrand est tout à fait caractéristique du désinvestissement local qu'opère alors l'employeur². Confrontée à un développement important sur le plan international, la direction de l'entreprise décide dans les années 1960 de réduire le coût des « œuvres sociales » dont elle a hérité de la période de l'Entre-deux-guerres. L'évolution de la structure de la main-d'œuvre vers des profils plus qualifiés et la généralisation des prestations sur-salariales liée à l'extension du champ de la protection sociale lui permettent de reconsidérer son engagement social dans le sens d'un plus grand « réalisme »³. La cession en 1967 des écoles Michelin à l'Education nationale constitue à cet égard une rupture symbolique. Le retrait vis-à-vis du logement est plus progressif et s'étale sur plusieurs décennies : si la direction privilégie rapidement des modes d'investissement et de gestion indirects (encouragement de l'accession à la propriété à travers l'expérience des Castors dans les années 1950, financement de sociétés immobilières *ad hoc* et réservations de logements dans le parc HLM au titre du 1 % logement à partir des années 1960⁴), elle n'amorce réellement la cession de son parc immobilier qu'à la fin des

transposable à l'ensemble des configurations territoriales. Ainsi, il n'est pas exclu que le paritarisme des CIL ne soit pas (ou ne soit déjà plus) perçu dans le Dunkerque du début des années 1970 comme étant doté de capacités de médiation significatives dans le domaine du logement et des politiques urbaines.

¹ Voir par exemple le cas de l'entreprise Schneider au Creusot, pour laquelle la détention d'un patrimoine immobilier tend dès la fin du XIX^e siècle à être considérée sur plusieurs sites comme une « immobilisation de capitaux gênante » (J.-P. Frey, 1995, *op. cit.*, p. 117).

² Sur l'histoire des politiques sociales de Michelin en général et de sa politique du logement en particulier, voir J.-P. Fornaro, C. Lamy, 1990, *Michelin-ville. Le logement ouvrier dans l'entreprise Michelin 1911-1987*, Nonette, Créer ; A. Gueslin (dir.), 1993, *Michelin, les hommes du pneu. Les ouvriers Michelin à Clermont-Ferrand de 1889 à 1940*, Paris, Editions de l'Atelier ; A. Gueslin (dir.), 1999, *Les hommes du pneu. Les ouvriers Michelin (1940-1980)*, Paris, Editions de l'Atelier/Les Editions ouvrières.

³ P. Quincy-Lefebvre, 1999, « Le système social Michelin de 1945 à 1973 ou l'épuisement d'un modèle », A. Gueslin (dir.), *op. cit.*, p. 192.

⁴ L'entreprise obtient par ce biais 1630 droits de réservation dans les années 1960 (contre seulement 25 au cours de la décennie précédente) qui lui permettent d'accompagner sa politique d'embauche massive de travailleurs immigrés : « La solution est alors jugée moins onéreuse par la direction qui estime par ailleurs qu'elle soulève moins de problèmes » (P. Quincy-Lefebvre, 1999, *op. cit.*, p. 193).

années 1980. À cette période, la plupart des entreprises héritières d'un patrimoine de logements étaient pour leur part déjà parvenues au terme de ce processus.

Cette transformation de la conception du rôle social de l'entreprise naît également du relâchement du lien qu'entretient l'économie avec le territoire dans un contexte d'accroissement de la mobilité spatiale du capital. Cette distension s'affirme dès les années 1960 à travers l'émergence de tendances qui s'accroîtront au cours des décennies suivantes comme les délocalisations d'entreprises et la concentration urbaine. En ce qui concerne les délocalisations d'entreprises, le redéploiement d'unités productives sur le territoire national vise à extraire l'industrie de bassins où les rapports productifs lui sont devenus défavorables (niveaux élevés des qualifications et des salaires, existence d'un ancrage syndical et d'une culture revendicative)¹. En plus de la production, cette exigence de mobilité concerne bien souvent les hommes. Pour ce qui est de la concentration urbaine, la propension accrue de certaines activités à partir des années 1960 à se regrouper préférentiellement dans les grandes agglomérations témoigne tout autant de l'effacement progressif de l'inscription territoriale des entreprises au profit d'une certaine versatilité géographique : « *Le rapport collectif du patronal à l'urbain trouve ses limites dans ce réflexe du chef d'entreprise qui préférera toujours localiser, quand il le peut, ses unités de production dans une grande ville, car il lui sera plus facile de les supprimer dès que nécessaire* »². Si en règle générale la question du logement des salariés n'est pas directement à l'origine de ces choix de localisation³, elle tend à trouver là de nouvelles résolutions, en relation notamment avec l'existence de réseaux de transports publics aptes à réduire la tension géographique qui s'exerce entre habitat et emploi⁴.

¹ Ainsi que nous l'avons déjà entr'aperçu, une solution locale peut toutefois être privilégiée pour réaliser la substitution de la main-d'œuvre exigée par les nouveaux besoins de la production. Les enjeux économiques historiquement attachés à la question du logement (maîtrise du coût direct de la reproduction de la force de travail, contribution à l'apaisement des rapports sociaux) sont dès lors reportés sur le secteur des transports, la mise en place de lignes particulières de ramassage par cars ayant vocation à réorganiser les marchés locaux du travail en fonction des besoins en main-d'œuvre des entreprises concernées (C. Pottier, « L'habitat dans l'organisation de l'espace de reproduction de la force de travail. Le cas d'Evreux », D. Duclos (éd.), 1981, *op. cit.*, p. 318).

² H. Coing, 1982, *op. cit.*, p. 300.

³ Plusieurs autres déterminants de la concentration urbaine seront mis en avant par le courant de l'économie urbaine *via* le recours notamment à la notion d'« économies d'agglomération » : concentration de la main-d'œuvre qualifiée, externalités positives liées à la présence d'activités synergiques ainsi qu'aux infrastructures et biens publics, etc. (M. Polèse, R. Shearmur, 2005, *Economie urbaine et régionale*, Paris, Economica, 2^e éd.). La concentration urbaine va aussi de pair avec la tertiarisation de l'économie qui s'affirmera à partir des années 1970.

⁴ On peut supposer que cette motivation n'est pas totalement étrangère à la préférence manifestée au cours des années 1960 par les sociétés de banques et d'assurances de la région parisienne pour une localisation de leurs fonctions support le long de la ligne A du RER (J. Lojkin, 1976, *Stratégies des grandes entreprises et politiques urbaines : le cas des banques et des assurances*, Paris, Centre d'étude des mouvements sociaux).

Dans un cas comme dans l'autre – recherche des coûts de production les plus compétitifs sur le marché national (puis progressivement à une échelle mondiale) et affirmation progressive de l'agglomération dans un rôle « *d'assurance-flexibilité* »¹ –, il s'agit pour les chefs d'entreprise de se libérer d'une trop grande dépendance au local. Très souvent, l'abandon par le patronat d'une implication directe dans le domaine du logement constitue l'une des toutes premières conséquences de cette aspiration qui consiste à permettre au capital de garder au maximum les « mains libres ». Dans cette perspective, on pourrait penser que la création de la PEEC a été spontanément saisie par les employeurs comme une opportunité d'externaliser la prise en charge de la question du logement des salariés vers les organismes spécialisés que sont les CIL. Or, lorsque l'on s'intéresse de près à la question, on s'aperçoit que ce n'est qu'au terme d'une phase initiale d'apprentissage de l'obligation que la majorité des entreprises s'est tournée vers les organismes collecteurs. Après un retour sur les modalités de cet apprentissage (1.3.1), il importe de cerner les raisons qui ont progressivement convaincu les employeurs de déléguer la gestion de leur participation aux organismes collecteurs (1.3.2).

1.3.1 Une phase d'apprentissage initiale de l'obligation par les employeurs

La généralisation de la cotisation interprofessionnelle à l'ensemble des entreprises privées des secteurs industriel et commercial est souvent vécue comme une contrainte au sein du patronat de l'Après-guerre. Ce sentiment se lit à travers les pratiques qui se développent chez un certain nombre d'employeurs en réponse à cette réforme. À ce propos, les premières réactions des intéressés ne se font pas attendre : « *Dès la parution du décret de 1953, la première préoccupation de la grande majorité des employeurs – c'est-à-dire en fait de tous ceux qui n'avaient pas encore entrepris d'effort appréciable pour le logement de leur personnel – fut de déterminer les limites de l'obligation* »². De nombreuses questions sont formulées en ce sens à l'intention des autorités de tutelle du 1 % logement. Portant sur des dimensions telles que les modalités de calcul de la PEEC ou les possibilités d'emploi des fonds³, ces questions sont à l'origine du développement rapide d'une doctrine administrative que la légèreté des

¹ P. Veltz, 1993, « Logiques d'entreprises et territoires : les nouvelles règles du jeu », M. Savy, P. Veltz (dir.), *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, La Tour d'Aigues, DATAR/éditions de l'Aube, p. 47-79.

² M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 31.

³ Les employeurs souhaitent notamment savoir si les investissements réalisés avant 1953 sont considérés comme libérateurs de l'obligation d'investir, si les excédents d'investissements peuvent être reportés sur les exercices ultérieurs, ou encore si les salariés à temps partiel ou travaillant à domicile doivent être comptabilisés dans l'assiette de la contribution obligatoire (*ibid.*, p. 33-59).

textes réglementaires initiaux rendait nécessaire. Jusqu'à la réforme de 1966, c'est pour l'essentiel cette doctrine qui guide les employeurs dans le processus d'apprentissage auquel les convie la définition de l'obligation d'investir. Plusieurs tendances se dégagent de cet apprentissage mené par les chefs d'entreprise pendant les années 1950-1960. Deux d'entre elles méritent que l'on s'y arrête ici : la grande variété des pratiques existantes en matière d'investissement de la PEEC, et la propension de plusieurs employeurs à développer des interventions qui s'éloignent de l'objet social de l'institution.

Les choix opérés par les entreprises pour se libérer de l'obligation et investir les fonds correspondants dans la construction témoignent de la diversité des dispositions nourries par le patronat après 1953 au sujet de l'utilisation de la ressource financière du 1 % logement. Cette diversité peut s'interpréter comme une résultante de la souplesse du cadre défini par les textes fondateurs de la PEEC. Comme le montrent les exemples des entreprises abordées plus haut, cette liberté est rapidement mise à profit par les employeurs pour développer des emplois au plus près des intérêts que suscite chez eux l'existence d'un instrument d'action spécifique dans le secteur du logement. La variété des modalités d'emplois de la PEEC ne reflète bien souvent chez ces acteurs qu'une seule et même volonté qui consiste à articuler l'utilisation du 1 % logement avec les stratégies dont ils sont porteurs en matière de gestion de la main-d'œuvre. Cette aspiration filtre des constantes qui s'expriment au niveau des décisions relatives à l'attribution des aides et aux choix des bénéficiaires. Parmi ces constantes, on peut signaler la délivrance de prêts complémentaires pour l'accession à la propriété aux salariés dont l'entreprise souhaite s'attacher les services (cadres, maîtrise), le financement de programmes locatifs situés à proximité immédiate du lieu de travail de façon à minorer les risques de retards (cas des entreprises fonctionnant en 3x8) ou à pouvoir exercer une forme de contrôle sur certaines catégories de salariés (travailleurs étrangers et célibataires), ou le financement à l'inverse d'une offre d'habitat dispersée et éloignée de l'entreprise dans laquelle plusieurs employeurs identifient un moyen d'atténuer le sentiment d'appartenance au monde ouvrier et de faire obstacle à l'émergence de pratiques revendicatives, etc.¹

La diversité qui domine dans les modalités d'investissement de la PEEC revêt en l'espèce plusieurs significations. Dans une perspective strictement libérale, cette situation peut s'interpréter comme la conséquence de l'hétérogénéité des besoins en logements qui s'expriment d'une entreprise à l'autre. La pertinence d'une telle hypothèse paraît indiscutable.

¹ Les cas mentionnés ici et dans les pages qui suivent sont issus des travaux réalisés sur les cas de Dunkerque, Roubaix-Tourcoing et Clermont-Ferrand ainsi que d'une étude menée sur les entreprises de l'agglomération havraise : J.-N. Chopart, 1978, *Vivre pour travailler, travailler pour vivre. Emplois, logements et vie quotidienne des travailleurs havrais*, Paris, CSU.

Il y a de fortes chances en effet que le cheminement emprunté par l'employeur suite à la définition de l'obligation d'investir renvoie à des réalités très différentes selon que l'on prenne le cas d'une entreprise implantée de longue date, au personnel âgé et n'éprouvant plus de besoin particulier vis-à-vis du logement, celui d'un établissement récemment installé dans un bassin d'emploi et dans l'obligation d'attirer des salariés en provenance d'autres régions, ou encore celui d'une firme où, dans un contexte de transformation de l'organisation du travail (augmentation des cadences, mise en place d'équipes de nuit, etc.) l'intervention sur le logement figure potentiellement un moyen de compenser une dégradation des conditions de travail. Selon cette perspective, l'intervention de l'entreprise est susceptible de varier selon une infinité de paramètres, parmi lesquels la taille de l'établissement, sa localisation géographique et son secteur d'activité occupent une place de premier plan.

La manière dont les employeurs se saisissent de la PEEC à partir de 1953 ne se contente cependant pas de refléter des besoins objectifs liés aux caractéristiques ou aux circonstances de la vie de l'entreprise. Elle oscille en fonction de paramètres subjectifs, tels que la valeur accordée par l'employeur – d'un point de vue économique – aux salariés qui sont candidats à l'obtention d'une aide délivrée au titre du 1 % logement. Dès lors que les directions d'entreprises aspirent à différencier leurs interventions selon que les demandes émanent de telle ou telle catégorie de salariés, les modalités d'investissement de la PEEC tendent en effet à s'autonomiser par rapport à l'expression des besoins proprement dits. Cette tendance des employeurs à user de leur pouvoir discrétionnaire pour sélectionner les emplois et les bénéficiaires du 1 % logement se vérifie au regard des disparités de traitement qui s'expriment fréquemment au sein d'une même entreprise. Dans certains secteurs d'activité (sous-traitance, négoce, manufactures), il n'est ainsi pas rare de voir l'employeur orienter l'essentiel de sa participation vers le logement du personnel qualifié (définition d'une priorité d'accès tacite aux prêts complémentaires pour l'accession à la propriété par exemple) et de faire simultanément peu de cas des besoins en logements émanant de salariés perçus comme formant une main-d'œuvre interchangeable – ce qui est souvent le cas des travailleurs immigrés et des femmes notamment.

Cette tendance de l'employeur à ignorer les possibilités d'action ouvertes par l'instauration de la PEEC s'étend parfois à l'ensemble des salariés de l'entreprise. Dans ce cas, elle révèle souvent chez celui-ci un manque d'intérêt généralisé pour la question du logement des salariés. Ce défaut d'implication patronal est relativement fréquent dans certaines branches d'activité, à l'image du secteur des services dont l'implantation majoritairement urbaine représente depuis toujours un motif de non-intervention dans ce

secteur (voir *supra*). Il s'observe également chez plusieurs entreprises industrielles qui font le choix à partir des années 1950-1960 de céder le patrimoine immobilier qu'elles avaient accumulé depuis le XIX^e siècle pour pouvoir réinvestir les sommes correspondantes dans le développement de l'entreprise (modernisation des équipements, ouverture de succursales à l'étranger, etc.).

L'attitude qui consiste à se tenir à l'écart du problème du logement est particulièrement prégnante en outre dans le cas des petites et moyennes entreprises. Se manifeste ici un troisième facteur discriminant dans l'apprentissage suivi par le patronat suite à l'instauration de la PEEC. En plus d'être liés aux caractéristiques des besoins en logements des salariés et à la disposition plus ou moins grande de l'employeur à prendre en compte ces besoins, les choix opérés par l'entreprise en matière d'investissement de la PEEC renvoient également à la capacité d'action dont celle-ci dispose concrètement. Cette capacité est en effet inégalement répartie à l'intérieur du monde de l'entreprise. À côté de grands groupes qui se montrent particulièrement attentifs à la manière dont leur participation est gérée et qui ont parfois tendance à s'impliquer au-delà du cadre de l'obligation (investissement dans la construction de sommes supérieures au seuil légal, mise à disposition de personnels chargés du traitement des demandes de logements adressées aux organismes d'HLM, etc.), les petites entreprises apparaissent dépourvues des ressources qui leur permettraient d'apporter une aide à leurs salariés (ressources financières, mais aussi détention d'un patrimoine immobilier, entretien de rapports privilégiés avec les organismes constructeurs, etc.). Du fait de la faiblesse des sommes correspondantes au regard des coûts moyens de l'immobilier¹, le versement de la PEEC n'est pas générateur de contreparties pour les salariés des PME. Considérant cet état de fait, les employeurs concernés sont généralement peu disposés à voir autre chose qu'une taxe parafiscale dans cette contribution. Témoin de cette interprétation restrictive, plusieurs dirigeants d'entreprises prennent le parti pendant les années 1950-1960 de verser leur participation « à fonds perdus », c'est-à-dire sans exiger de contreparties de la part des organismes auprès desquels ils s'acquittent de leur obligation².

¹ Les PME sont en effet victimes d'un biais qui provient à la fois d'un effet de structure et des normes qui ont progressivement été adoptées par les CIL dans la relation avec leurs adhérents (voir *infra*).

² À l'opposé de cette pratique, plusieurs employeurs se distinguent cependant durant cette période par les efforts qu'ils mettent en œuvre pour inventer des dispositifs favorisant l'accès des salariés des PME aux aides du 1 % logement. La CGPME crée par exemple un CIL qui fonctionne sur la base d'un mécanisme de mutualisation des fonds et d'un mode de désignation par tirage au sort des salariés bénéficiaires d'un logement locatif ou d'un prêt pour l'accession à la propriété. Plusieurs autres CIL offrent aux petites entreprises la possibilité de cumuler leurs versements sur plusieurs années et d'augmenter ainsi leurs chances de percevoir une aide du 1 % logement au bout d'un certain temps.

L'exemple des PME indique que la tendance de certaines catégories d'employeurs à se représenter la PEEC comme un outil superflu ou inapte à répondre aux besoins des salariés n'est pas sans incidence sur les modes d'investissement de la PEEC. Cette attitude participe pleinement en réalité de la diversité qui prévaut dans ce domaine au cours des années qui suivent l'instauration de l'obligation. Elle tend même dans une certaine mesure à faciliter l'émergence de pratiques qui s'avèrent peu compatibles avec l'esprit de l'institution. Parmi les grandes entreprises nationales, certains groupes font par exemple le choix de concentrer les montants engendrés par la PEEC au niveau de leurs différents établissements sur un CIL unique dont la spécificité est d'être lié au siège national de l'entreprise¹. Un tel choix s'explique bien souvent par la volonté de la direction de l'entreprise de mettre l'accent sur l'accompagnement de la mobilité professionnelle à l'échelle du groupe. Il peut néanmoins se traduire par l'évasion d'une partie de la ressource financière hors des territoires et représenter dès lors un obstacle à la réalisation de l'ambition qui confère aux CIL un rôle à jouer dans le développement de la cité.

Les pratiques mises en œuvre par les employeurs dans le cadre de la PEEC recèlent un autre risque de dévoiement partiel de l'esprit de l'institution. Ce risque tient à la forte proportion des investissements réalisés avec une logique de rentabilité dans les années qui suivent la création de l'obligation. Il se signale notamment lorsque la décision de l'employeur est guidée par la volonté de réaliser un placement lucratif dans le secteur de la construction. Dans ce cas de figure, l'intéressé a davantage tendance à choisir l'opération dans laquelle il investit sa participation en fonction du rendement escompté (*via* la rémunération des titres détenus dans la société concernée) qu'en référence aux besoins en logements qui émanent des salariés de l'entreprise. Ce type de calculs s'applique en particulier aux opérations réalisées par les sociétés immobilières privées qui sont habilitées à collecter la PEEC – les « sociétés sous égide » et les « sociétés à statuts spéciaux »² – et dont une part notable dépend d'un CIL³. Le choix de financer les opérations engagées par ces sociétés ne se réduit cependant pas

¹ C'est le cas notamment de la Régie Renault dont la PEEC est gérée au niveau national par un collecteur propre à l'entreprise (J.-N. Chopart, 1978, *op. cit.*, p. 50).

² Les premières sont autorisées à percevoir les versements des entreprises dans la mesure où elles se placent sous l'égide d'un collecteur financier (CIL ou chambre de commerce). Les secondes doivent leur dénomination au caractère spécifique des statuts que les textes de 1953 leur imposent d'adopter pour pouvoir collecter la participation des employeurs. Ce sont avant tout ces sociétés-là qui semblent susciter l'intérêt des employeurs dont le choix d'investissement obéit à une logique de profit, alors même que leurs statuts sont censés garantir la nature désintéressée de leur activité – ils prévoient le réinvestissement des bénéfices dans la construction de logements, la limitation de la rémunération des capitaux engagés à 6 % et l'incessibilité des titres détenus pendant une période de dix ans.

³ À travers la création de sociétés de ce type, plusieurs CIL tentent pendant les années 1950-1960 de se spécialiser dans la promotion de standing en vue notamment d'attirer la collecte de grandes entreprises. C'est le

uniquement une logique de rentabilité financière. Cette pratique permet également aux entreprises concernées de satisfaire des besoins qui s'expriment dans le cadre de la gestion de la main-d'œuvre. Ce type de motivations s'observe dans le cas des investissements qui présentent la particularité d'engendrer en contrepartie des droits de réservation dans un patrimoine accessible aux salariés à revenus moyens et aux cadres – les logements réalisés par les sociétés susmentionnées n'étant pas soumis aux normes de surface et de loyers en vigueur dans le secteur primé comme dans le parc d'HLM¹.

Le processus d'apprentissage mené par une partie du patronat trahit une dernière entaille à la finalité sociale du 1 % logement. Le comportement de plusieurs employeurs témoigne d'une difficulté à rompre avec les pratiques paternalistes qui prévalaient jusqu'à l'instauration de la PEEC. Une telle attitude s'observe notamment à propos de la gestion des droits de réservation obtenus en contrepartie des investissements réalisés dans le parc locatif. Certains chefs d'entreprise tendent rapidement à concevoir ces droits comme des actifs qu'il leur appartient de gérer comme tels. Ce faisant, ils s'estiment fondés à réclamer l'obtention d'un nouveau droit de désignation auprès de l'organisme bailleur dès lors qu'un salarié occupant un logement réservé par l'entreprise quitte celle-ci. Derrière ce type de revendications se lit la volonté de reconnaître à l'entreprise un droit de substitution du locataire qui garantisse à celle-ci la jouissance du logement réservé sur toute la durée du droit de réservation. Or, dans les cas où cette possibilité n'est pas prévue dans la convention de réservation conclue avec l'organisme constructeur, une telle demande diffuse une conception qui tend à maintenir un lien indirect entre le contrat de travail et la jouissance du logement réservé au titre du 1 % logement et à nier par voie de conséquence le caractère interprofessionnel de la PEEC. En l'absence d'une réglementation suffisamment explicite sur ce point, c'est l'évolution de la jurisprudence au cours des années 1950 qui permet d'ôter à l'employeur la possibilité de s'immiscer dans le contrat passé entre le locataire et l'organisme bailleur. L'entretien de liens privilégiés avec des sociétés d'HLM d'origine patronale continue néanmoins pendant cette période d'offrir à certains chefs d'entreprise la possibilité

cas notamment du Groupement interprofessionnel du logement (GIL) dans l'agglomération havraise (*ibid.*, p. 62). À signaler qu'une partie des sociétés de construction dont il est question ici sont des sociétés civiles immobilières qui ont été constituées à l'initiative des employeurs eux-mêmes.

¹ De manière plus anecdotique, les investissements réalisés au titre de la PEEC peuvent relever d'une logique purement commerciale. Dans le cas des entreprises du secteur du bâtiment, le choix de verser sa participation à un organisme constructeur peut témoigner d'une volonté d'utiliser le 1 % logement comme un moyen d'entretenir de bonnes relations ou de gagner de nouveaux marchés auprès de l'organisme en question (*ibid.*, p. 64).

d'interférer dans la relation avec les locataires¹. Le décret du 4 octobre 1962 finira par empêcher toute ambiguïté sur ce point en précisant à propos des HLM que « (le) titre d'occupation d'un logement ne peut en aucun cas être un accessoire du contrat de travail »².

1.3.2 Les CIL à la conquête de la collecte des (grandes) entreprises

Pendant plus d'une décennie, les modalités concrètes d'investissement de la PEEC par les employeurs traduisent la volonté de ces derniers de maîtriser l'orientation des fonds issus de l'obligation. Durant cette période, les pratiques développées par le patronat dans ce domaine suivent deux voies principales : celle de l'investissement direct des fonds dans la construction et celle du versement de la collecte à des sociétés de construction chargées d'investir la ressource des entreprises dans leurs propres opérations. Les CIL ne perçoivent alors qu'une part minoritaire de la PEEC. Et lorsqu'ils sont en capacité de gérer les fonds que leur versent les entreprises, ils sont parfois confrontés à la nécessité de prendre en compte l'aspiration de certains industriels à conserver le logement dans la sphère des libéralités d'avant-guerre. Il faudra attendre le milieu des années 1960 et l'adoption de mesures réglementaires visant à restreindre les possibilités d'investissement direct et à encadrer les conditions d'emploi des fonds versés à des organismes constructeurs (voir *infra*) pour voir les organismes collecteurs s'affirmer comme les principaux gestionnaires de la contribution patronale³. En réduisant quelque peu la souplesse concédée par les textes de 1953, cette réforme du cadre réglementaire aura pour effet d'homogénéiser les pratiques mises en œuvre par les employeurs pour se libérer de l'obligation et marquera le terme de l'apprentissage engagé par le patronat suite à l'instauration de la PEEC. Si les CIL s'imposent pendant cette période aux dépens des autres formules dont disposaient les employeurs pour investir leur participation, ils le doivent alors aussi à eux-mêmes et aux efforts qu'ils déploient depuis plusieurs années pour susciter l'adhésion des entreprises – celle des entreprises de grande taille en particulier. Dans un contexte marqué par l'accroissement de la masse salariale et l'émergence d'une concurrence autour de la collecte de la contribution patronale, les CIL s'emploient en effet à garantir aux employeurs une orientation des fonds conformes aux intérêts de la production.

¹ Ainsi une société d'HLM contrôlée par Michelin a-t-elle manifestement pour habitude d'insérer dans ses contrats de location une clause prévoyant la résiliation de plein droit du contrat de bail en cas de départ du salarié de l'entreprise (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 232).

² *Ibid.*, p. 233. La règle était alors plus explicite au sujet des logements primés, la loi du 21 juillet 1950 empêchant l'existence d'un lien entre le contrat de location et le contrat de travail dans ce segment du parc de logements aidés.

³ Les mesures prises en ce sens en 1966 et 1971 ont sensiblement accru la part de la PEEC collectée par les CIL, celle-ci passant entre 1965 et 1975 d'un tiers aux trois quarts du produit de l'obligation (voir *infra*).

Cette tendance à se positionner dans un rôle de « prestataires-logement » des entreprises se traduit au sein de nombreux organismes collecteurs par l'adoption de normes qui encadrent la relation avec les employeurs et confèrent à ces derniers une influence certaine sur les modalités d'investissement de la PEEC.

Plusieurs motifs expliquent que les employeurs fassent le choix de déléguer l'investissement de leur participation aux CIL. Cette formule comporte d'abord l'avantage de gommer les défauts inhérents à l'intervention directe dans la construction. Sur le plan financier, d'abord, le principe du foisonnement consolide l'apport représenté par les aides à la construction et octroie un effet levier important à l'emploi de la contribution obligatoire. À un niveau pratique, ensuite, le recours au CIL évite au chef d'entreprise de disperser ses forces dans le secteur de la construction¹ et allège considérablement la responsabilité qui est la sienne en matière d'investissement de la PEEC². Dans le domaine des rapports sociaux, enfin, il offre à l'employeur la possibilité d'aider les salariés à accéder à la propriété ou à un logement HLM tout en bénéficiant de l'intercession d'un organisme tiers. L'introduction des CIL dans la relation avec les salariés a ainsi pour effet de limiter les risques de conflictualité directe en cas de problème en même temps qu'elle permet à l'employeur d'être identifié malgré le caractère indirect de son intervention. En effet, une règle est progressivement adoptée dans la plupart des CIL pendant cette période pour conserver formellement à l'employeur un rôle central dans la délivrance des prestations du 1 % logement. Tel qu'utilisé dans les organismes concernés, « l'accord-employeur » a en effet pour fonction de suspendre les interventions de l'organisme à l'assentiment préalable de ce dernier. S'il n'est pas systématiquement utilisé par les CIL comme outil de validation des demandes internes à l'entreprise, cet outil présente au moins le mérite d'attribuer en apparence au chef d'entreprise l'origine des aides délivrées aux salariés³.

Le fait qu'une proportion croissante d'employeurs décide de verser sa participation à des organismes collecteurs à partir des années 1960 provient également du fait que ce mode

¹ Les compétences dont se dotent les CIL pour investir la PEEC présentent en effet un degré de spécialisation croissant pendant cette période : maîtrise des règles définies par le droit de la construction, prospection foncière, articulation avec les différents acteurs de la construction et les banques, etc.

² En confiant à un CIL le soin d'investir sa participation à sa place, l'employeur délègue également à celui-ci la responsabilité du bon emploi des fonds et se prémunit ainsi contre le risque de devoir s'acquitter d'une cotisation de 2 % en cas de non-conformité des investissements réalisés. Dès lors, il n'a plus d'autre responsabilité que celle de verser sa participation au 31 décembre de chaque année.

³ La règle de « l'accord-employeur » a été mise en place par les CIL dès avant la généralisation de 1953 : « *De même que c'était la firme qui avait transmis la demande de logement d'un de ses salariés, c'est à la firme qu'est signifiée la décision de la commission (d'attribution) et elle transmet au bénéficiaire* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 146). Cette convention a perduré en dépit de la disqualification de sa justification initiale par l'instauration de l'obligation – elle avait été conçue comme un moyen de favoriser la généralisation de la contribution volontaire auprès des employeurs.

d'investissement leur permet de conserver une influence certaine sur l'utilisation des fonds. Plusieurs exemples issus des études réalisées à Roubaix, Dunkerque, Clermont-Ferrand ou au Havre montrent que les politiques d'investissement définies par les CIL tendent à perpétuer les principaux traits des interventions mises en œuvre historiquement par le patronat. Ces politiques se signalent notamment par leur propension à segmenter les emplois de la PEEC en fonction des catégories de salariés et de la place occupée par ceux-ci dans la structure de production. Elles participent en outre à l'effort d'adaptation de l'offre de logements aux besoins de mobilité qui résultent de la transformation de l'appareil productif. En orientant une large part des fonds issus de la PEEC vers la construction d'HLM et de foyers de travailleurs migrants, les CIL contribuent pendant cette période au renforcement de la capacité d'accueil d'une main-d'œuvre « déqualifiée » d'origine rurale ou étrangère dans les bassins industriels en développement. L'existence d'une telle corrélation entre l'activité des CIL et les attentes des entreprises n'est pas étonnante en soi : elle se situe au fondement de la création de l'institution paritaire et de sa vocation à accompagner l'évolution de l'économie. Toutefois, plusieurs signes indiquent que la prise en compte des besoins patronaux en matière de logements provient davantage dans un certain nombre de cas de l'influence exercée à titre individuel par l'employeur que d'une médiation de l'interprofession proprement dite¹.

Cette possibilité qui apparaît réservée à une minorité d'employeurs résulte du cadre défini par les décrets de 1953. La diversité des possibilités offertes au chef d'entreprise pour se libérer de son obligation (investissement direct, versement à un organisme constructeur ou collecteur, à un organisme implanté localement ou basé dans une autre région, etc.) a en effet eu pour conséquence d'engendrer un véritable marché de la collecte à l'échelle nationale. Cette souplesse voulue initialement par le législateur tend mécaniquement à placer les grandes entreprises en position de force. Exposés au risque permanent de voir leurs principaux adhérents décider d'une année sur l'autre d'orienter tout ou partie de leur participation vers un autre organisme collecteur, les CIL semblent s'être rapidement attachés à mettre en œuvre des

¹ Cette capacité des grandes entreprises à suppléer un patronat impuissant à exprimer l'intérêt collectif des employeurs est mise en évidence par un haut fonctionnaire dans le cas de la région parisienne au cours des années 1970 : « *Actuellement, en région parisienne, il ne semble pas y avoir de stratégie globale des entreprises pour obtenir une réponse optimale du logement aux nécessités économiques. Ceci est sans doute dû à l'émiettement des petites et moyennes entreprises et à l'inorganisation en ce domaine du secteur tertiaire privé. A contrario, on peut observer une politique très active de quelques grandes entreprises qui sont restées en région parisienne (à titre d'exemple, actions en ce domaine de Simca Chrysler par le biais du 1 %, en liaison avec certaines municipalités, et par la construction des foyers, contraignant souvent d'ailleurs à de longues migrations des salariés)* » (M. Lachenaud, 1975, « Rapport sur le texte de Madame Suzanne Magri : "Politique du logement et besoins en main-d'œuvre – Analyse de la politique de l'État en relation avec l'évolution du marché de l'emploi parisien avant la Deuxième Guerre mondiale" », *Politiques urbaines et planification des villes. Colloque de Dieppe, 8-9-10 avril 1974, op. cit.*, p. 72-73).

stratégies de fidélisation spécifiques. Après « l'accord-employeur », une seconde règle s'est imposée dans la relation entre les CIL et leurs adhérents qui tend à accentuer la nature privilégiée de la relation qui unit les organismes collecteurs aux entreprises de cette catégorie. Le « compte d'entreprise » repose sur un principe d'équivalence entre la somme versée par l'employeur au titre de la PEEC et les prestations délivrées en contrepartie par le CIL. Contenue en germe dans le mécanisme du « quotient » mis en place par les dirigeants du CIL de Roubaix-Tourcoing dès avant 1953¹, cette règle semble s'être généralisée par la suite à l'ensemble du réseau des collecteurs². Elle tend à rationaliser l'inégalité structurelle qui touche les salariés des petites entreprises (leur éviction des aides revêtant dès lors une valeur comptable), voire même – à l'opposé du principe affiché au départ – à offrir un support de négociation idoine aux gros employeurs désireux de maximiser le niveau des contreparties auxquelles ils ont théoriquement droit dans ce cadre³.

Conclusion : un élément de la politique sociale de l'entreprise

La manière dont les fonds issus de la PEEC sont gérés au cours des deux décennies qui suivent l'instauration de cette contribution trahit le poids représenté par les intérêts patronaux – et plus spécifiquement celui des grands groupes industriels – dans l'action engagée sous l'égide du 1 % logement. Cette prépondérance se manifeste d'abord à travers l'adoption de normes qui, de manière plus ou moins ferme selon les CIL, précisent les modalités de la relation avec les entreprises adhérentes et comportent à ce titre une influence certaine sur les décisions relatives à l'orientation des fonds et au choix des bénéficiaires. Or, cette situation

¹ Calculé sur la base du rapport entre le montant total des versements perçus par le CIL et le nombre de droits de réservation générés par le financement des programmes locatifs, le « quotient » permettait avant 1953 de définir le prix moyen d'un droit de réservation sur un territoire donné. Selon Henri d'Antin de Vaillac, le choix des locataires s'opérait alors généralement en deux temps, les droits de réservation étant d'abord répartis entre les différentes professions, puis, à l'intérieur de chacune d'elle, entre les entreprises divisées en deux catégories : celles dont la cotisation annuelle dépassait le quotient et qui bénéficiaient d'un certain nombre d'attributions défini au prorata des sommes versées, et celles dont la cotisation était inférieure au quotient et qui avaient accès à un pot commun de droits de réservation prévus à cet effet (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 144).

² On peut raisonnablement penser en effet que le recours au compte d'entreprise s'impose parallèlement à l'émergence d'une conception contributive de l'emploi des fonds, en contradiction manifeste avec l'esprit initial de l'institution qui considérait que « *tenir compte seulement du chiffre des cotisations des firmes et n'attribuer de logement qu'à la condition qu'une certaine somme soit versée (était) inhumain* » (*ibid.*, p. 143). Au vu de la variété qui prévaut dans les pratiques développées en matière de gestion de la PEEC, il est cependant probable qu'une certaine hétérogénéité existe d'un CIL à l'autre pendant les années 1950-1960 quant à la valeur normative des comptes d'entreprise – entre convention tacite dans la relation à l'employeur et instrument formel de gestion des sommes versées par les entreprises.

³ En tant qu'il permet de définir un niveau de contreparties pour un montant de collecte donné, le compte d'entreprise peut en effet être utilisé par l'employeur comme un outil de surenchère et de mise en concurrence des CIL entre eux.

n'est pas sans provoquer des décalages avec les finalités qu'avaient tracées les créateurs de l'institution. En soulignant le rôle déclencheur du chef d'entreprise dans la délivrance des aides accordées aux salariés, « l'accord-employeur » tend ainsi à préserver la capacité d'initiative de l'employeur et à perpétuer symboliquement le rapport de subordination que l'action du CIL était censée abolir. La mise en place de cette règle manifeste une relative ambivalence sur ce point chez les employeurs, entre aspiration à déléguer la responsabilité d'investir la PEEC à des organismes intermédiaires et souhait de conserver un pouvoir de décision sur la gestion des contreparties induites par le versement de la participation¹.

La généralisation du « compte d'entreprise » permet pour sa part de garantir aux employeurs la récupération de leur « mise » initiale en dépit de la mutualisation financière censée s'opérer au niveau des CIL. Cette instrumentation relativement précoce témoigne en l'occurrence que le principe de la « gestion par les financeurs » s'est rapidement substitué à l'idée de solidarité interprofessionnelle (entre les grandes et les petites entreprises en particulier) et à l'ambition d'étendre la responsabilité des professions à la vie de la cité dans son ensemble. Elle révèle l'émergence d'une approche « contributive » du 1 % logement dont l'implication la plus directe est de réserver l'accès aux aides du CIL aux salariés des entreprises cotisantes². Poussée au bout de sa logique, la règle du compte d'entreprise est même susceptible d'ôter à l'assemblée paritaire une partie de son pouvoir de décision au profit des gros employeurs.

Au-delà des liens organiques qui peuvent unir les deux entités³, l'attention accordée par les responsables des CIL au fait de préserver les prérogatives des chefs d'entreprise témoigne donc de leur tendance à inscrire l'utilisation des fonds dans une logique d'adhésion (plus ou moins clairement déclinée sur un mode commercial) et de fidélisation des

¹ Cette logique est alors manifeste dans le cas de Michelin à Clermont-Ferrand, où le service logement de l'entreprise est « *le premier et peut-être le seul interlocuteur des salariés Michelin souhaitant louer ou acquérir un logement appartenant à l'un ou l'autre de ces intermédiaires. Il est le premier rouage d'une politique sociale qui avait pour fonction de faire de l'entreprise le centre de la vie de tout salarié, y compris dans ses aspects les plus quotidiens* » (J.-P. Fornaro, C. Lamy, 1990, *op. cit.*, p. 159).

² Cette approche contributive s'est développée très tôt au sein du patronat. Que la PEEC ait été qualifiée d'« investissement » dans le cadre du compromis entériné par le décret du 9 août 1953 peut d'ailleurs s'interpréter comme un signe de son degré de diffusion élevé. Elle repose sur le principe selon lequel le versement de la cotisation doit engendrer une contrepartie (sous la forme de prêts pour l'accession à la propriété, de droits de réservations dans le parc locatif, etc.) au bénéfice des entreprises cotisantes et de leurs salariés. Une interprétation similaire s'imposera après 1945 dans le champ de la protection sociale, où « *le versement de cotisations (jouera) comme preuve de l'affiliation à un régime de Sécurité sociale et comme condition préalable au versement de prestations, même si pendant longtemps le montant des prestations ne sera pas conditionné par le montant de cotisations versées* » (B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 77). Sur le développement d'une « *idéologie contributive* » de la cotisation sociale après la guerre, voir B. Friot, 1998, *op. cit.*

³ Ce risque de dépossession des acteurs paritaires s'applique également au cas des CIL patronaux dans lesquels les membres représentant les adhérents au sein du conseil d'administration sont principalement issus des entreprises les plus importantes.

employeurs – et tout particulièrement des « grands comptes ». Cette attitude résulte de la tournure prise d'emblée par l'apprentissage des employeurs suite à l'instauration de la PEEC. Face à une majorité patronale peu disposée à voir dans le paritarisme une forme de gouvernement apte à défendre au mieux ses intérêts, les CIL ont rapidement éprouvé la nécessité de faire primer leur fonction de prestataires au service des entreprises sur leur vocation à susciter la délibération entre intérêts économiques et sociaux autour de la question du logement. Le positionnement adopté par les CIL s'inscrit en outre dans le cadre générique des interventions que les organisations patronales ont pour usage de développer à l'intention de leurs adhérents. En cela, l'action mise en œuvre sous l'égide du 1 % logement rend compte d'une tendance forte du syndicalisme patronal qui consiste à mettre à disposition des employeurs une gamme de services variés¹. Elle témoigne également de la faiblesse caractéristique de la place qu'occupent les structures interprofessionnelles dans l'appareil patronal. Héritière de l'esprit qui a abouti à la création des unions patronales interprofessionnelles², l'intervention mise en œuvre par le CIL est également le produit d'un rapport de force qui tend à subordonner les ambitions sociales nourries par la frange éclairée du patronat aux impératifs économiques dont les entreprises et les structures professionnelles (les fédérations ou branches patronales) se font le relais à l'intérieur des organisations représentant les employeurs³.

La prégnance des intérêts patronaux se manifeste tout autant dans l'orientation des politiques d'emploi des fonds versés au titre de la PEEC. La capacité des CIL à prendre en charge les besoins en logements inhérents à la transformation de l'industrie a été soulignée à partir d'exemples divers. Selon les cas, les investissements réalisés dans le cadre du

¹ Les services proposés par ces organisations trouvent leur unité dans le fait de répondre à une fonction de protection et de sauvegarde des intérêts des entreprises : « *Pour défendre les prérogatives des chefs d'entreprise, elles doivent contrôler l'instauration des instances de négociation et d'engagement externes aux entreprises. Elles doivent également protéger les entreprises des tendances constantes à l'empiètement qui se font jour dans l'administration d'État. Mais au-delà de ces fonctions purement défensives, elles ont aussi un rôle plus positif d'organisation des professions et de la vie économique. C'est en leur sein que s'élaborent les consensus, les partages de marché et les accords de cartels qui permettent, à l'intérieur d'une même branche, aux petites entreprises de survivre et aux entreprises plus performantes d'accumuler des rentes de situation* » (J. Bunel, J. Saglio, 1980, « La redéfinition de la politique sociale du patronat français », *Droit social*, 12, décembre, p. 491).

² Souvent issues d'anciennes organisations professionnelles à vocation sociale, les structures interprofessionnelles du patronat sont progressivement devenues au cours du XX^e siècle « *les véritables pôles d'animation locaux et professionnels du mouvement patronal* » (*ibid.*, p. 493). Elles « *sont les héritières d'associations créées parfois au siècle dernier pour affirmer l'identité locale des chefs d'entreprise et pour se donner les moyens d'une action commune inspirée par la doctrine sociale de l'Eglise et/ou par la menace représentée par le syndicalisme ouvrier nettement révolutionnaire* » (J. Bunel, 1997, « Représentation patronale et représentativité des organisations patronales », *Travail et emploi*, 70, p. 11).

³ Sur le rôle et l'influence des structures « *interprofessionnelles limitées* » dans les organisations patronales, voir J. Bunel, J. Saglio, 1979, *op. cit.*, p. 109-111 et 131-143.

1 % logement permettent d'absorber l'afflux de main-d'œuvre dans les bassins en expansion, d'attirer les nouvelles catégories de salariés visées par les politiques de reconversion (*via* les aides à l'accession à la propriété destinées aux cadres par exemple), ou encore d'accompagner les transferts d'établissements industriels sur le territoire national (en contribuant à loger les salariés mutés ou recrutés sur place). Ils contribuent à la mobilité géographique du capital et libèrent l'employeur des contraintes induites par l'intervention directe dans la construction ou le face-à-face avec les salariés dans la gestion locative. Le choix des CIL de différencier la nature de leurs interventions selon les catégories de salariés illustre parfaitement le soin particulier qu'accorde le patronat industriel au fait d'utiliser les fonds issus de l'obligation au plus près des besoins de la production. Un tel souci d'optimisation est symptomatique de la tentation qui conduit une partie des employeurs à se saisir de la PEEC comme d'un instrument de gestion de la main-d'œuvre. Suivant cette logique d'appropriation, les chefs d'entreprise ont naturellement tendance à développer une conception assimilant les aides délivrées au titre de la PEEC à des prestations accordées en sus du salaire et entretenant une relation directe avec celui-ci¹. La mise en place pendant les années 1950-1960 de CIL spécifiquement liés à une ou plusieurs grandes entreprises de dimension nationale (les « CIL nationaux » établis en région parisienne pour la plupart), ou encore d'organismes collecteurs dépendant de fédérations patronales (celle du bâtiment notamment), peut se lire comme un témoignage supplémentaire de cette aspiration des industriels à conserver la maîtrise de l'orientation des fonds issus de l'obligation.

Le repli qu'opère l'employeur vis-à-vis de la gestion effective de la ressource financière n'implique donc pas l'abdication de toute influence dans le domaine du logement². Au contraire : pour résoudre les contradictions urbaines susceptibles de peser sur l'activité économique, celui-ci « *dispose de deux modalités d'intervention (qui) sont aussi bien l'engagement (ou l'action directe) et le retrait (ou la délégation)* »³. Le 1 % logement prend place à cet égard parmi les contributions obligatoires dont le développement continu après la guerre engendre une série de biens et de services collectifs à partir desquels les grandes

¹ Loin d'être réservée au 1 % logement, cette situation s'observe dans les autres institutions dont les fonds sont alimentés par la cotisation sociale : « (Le patronat) *considère que le financement de la Sécurité sociale, dès lors qu'il est assis sur les salaires, ne peut pas être dissocié de la politique salariale et plus généralement de la politique de gestion de la main-d'œuvre* » (A. Gauron, 1983, *op. cit.*, p. 110).

² En même temps qu'elle favorise leur retrait complet des secteurs de la construction et de la gestion locative, la PEEC suscite chez plusieurs employeurs des stratégies qui témoignent de leur volonté de peser sur l'emploi des fonds. C'est le cas notamment des modalités de versement de l'obligation, domaine dans lequel la direction d'Usinor s'efforce à partir de la fin des années 1960 d'optimiser l'utilisation de sa participation (gérée au niveau national dans cette entreprise) en orientant une part croissante de celle-ci vers le site de Dunkerque (M. Castells, F. Godard, 1974, *op. cit.*, p. 203).

³ M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 142.

entreprises s'attachent à recomposer leurs interventions dans la sphère sociale : « *les politiques sociales ne disparaissent pas du champ de l'industrie. Sous une forme banalisée, dans l'espace d'obligations nationales que représentent le droit du travail et la protection sociale, elles se composent des avantages collectifs accordés dans le cadre d'une autorité négociée, autour du salaire, du temps de travail et de la formation* »¹. Par le volontarisme de ses créateurs et le rôle éminent qu'il joue après-guerre dans l'instauration d'un nouveau mode de régulation des rapports sociaux, le CIL de Roubaix-Tourcoing occupe de ce point de vue une place centrale dans le dispositif. Il constitue assurément la tentative de médiation des intérêts économiques et sociaux la plus aboutie dans le paysage du 1 % logement². Mais au-delà de leurs différences (et notamment de leur propension plus ou moins grande à associer les salariés à la gestion des fonds), c'est l'ensemble des CIL qui s'inscrit dans la stratégie d'apaisement social mise en œuvre par le patronat industriel dans le contexte des années 1950-1960. En contribuant à la construction d'un parc de logement ayant pour vertu de réduire le risque lié au logement et d'améliorer les conditions de vie des salariés, le 1 % logement s'impose en effet comme l'une des multiples composantes du « compromis fordien »³ conçu par les dirigeants des grandes entreprises et les élites politiques pour compenser les effets des restructurations industrielles et tempérer un climat social marqué par la recrudescence des luttes salariales⁴.

¹ P. Quincy-Lefebvre, 1999, *op. cit.*, p. 217.

² L'état actuel de la recherche ne permet pas de mettre en parallèle l'exemple bien connu du CIL de Roubaix-Tourcoing avec les interventions qui ont pu être menées au même moment par d'autres CIL. L'absence de point de comparaison empêche notamment de déterminer dans quelle mesure les évolutions repérées dans le cas du CIL de Roubaix-Tourcoing sont généralisables à l'ensemble des organismes collecteurs de la PEEC et ont pu peser sur les débats suscités à partir des années 1960 par la question de l'organisation du 1 % logement (voir *infra*). Elle interdit également d'apprécier la diversité qui s'exprime au sein du réseau des CIL – et le cas échéant le caractère exceptionnel de l'expérience amorcée dans l'agglomération roubaisienne – sur plusieurs aspects essentiels de l'action de l'institution : articulation avec l'intervention des collectivités locales, fonction d'animation et de coordination dans la politique du logement et la planification urbaine, rôle effectif du paritarisme dans la régulation du climat social local, degré d'influence conférée par la constitution d'un patrimoine immobilier sur la scène politique locale, etc. Il serait instructif en particulier de connaître précisément la manière dont les CIL proches du CNPF (les CIL nationaux établis en région parisienne, les CIL patronaux) se positionnent sur ces différents points pendant les années 1950-1960.

³ Les techniques fordistes ont été conçues et appliquées aux États-Unis en réponse à la dépression économique des années 1930 (création d'un système de production de masse, augmentation de l'investissement public, développement de la planification). Elles se déploient dans la France de l'Après-guerre à travers la mise en place d'un modèle économique visant à renforcer l'intégration sociale et reposant sur l'adoption conjuguée d'une norme de production (standardisation des segments de produits et des tâches de production) et d'une norme de consommation – l'augmentation de la productivité et des salaires nominaux devant permettre une croissance du pouvoir d'achat (« Fordisme », sur le site *Wikipédia*. Consulté le 22 mars 2013. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Fordisme>). Ce modèle amorcé par plusieurs grandes entreprises au début des années 1960 s'étendra à l'ensemble du secteur économique au cours de la décennie suivante (cf. chapitre V).

⁴ La cotisation interprofessionnelle semble avoir été perçue très tôt par les responsables de l'institution comme un moyen de réduire la pression qui s'exerce sur les salaires. L'argument est périodiquement mobilisé sur la scène du 1 % logement dans le contexte de l'instauration de la PEEC. En réponse au responsable logement de la CGT-FO, qui craint de voir l'employeur invoquer l'existence de l'aide au logement pour refuser une

La capacité des collecteurs à appuyer la transformation de l'organisation du travail qui s'opère dans l'industrie rend compte de l'effectivité de la médiation patronale dans le 1 % logement – que celle-ci soit le produit d'une approche interprofessionnelle, comme à Roubaix, ou qu'elle reflète avant tout le poids du principal employeur local, à l'image des situations observées à Dunkerque ou Clermont-Ferrand¹. Cette propension des représentants des employeurs à favoriser la diffusion des besoins des entreprises dans les modalités d'utilisation des fonds répond somme toute à la logique même du 1 % logement. Mais encore faut-il, pour que l'institution soit légitime à seconder l'État dans la mise en œuvre de l'intérêt général, que la capacité de représentation des employeurs trouve son pendant dans la médiation opérée par les représentants des salariés.

augmentation de salaires, Henri d'Antin de Vaillac estime ainsi qu'« *on peut penser que la construction de logements est préférable à l'augmentation des salaires* » (1952, *op. cit.*, p. 51).

¹ L'étude du lien existant entre les besoins d'intervention des employeurs et l'action des CIL permet donc de vérifier deux phénomènes mis en évidence par la recherche urbaine des années 1970 – l'existence d'une relation étroite entre l'orientation de la politique du logement et les besoins induits par les mutations économiques et la tendance de la politique du logement à satisfaire en priorité les besoins en logements des salariés des grandes entreprises – tout en affranchissant l'analyse d'un schéma d'interprétation postulant l'existence d'une forme de dépendance structurelle de l'action publique vis-à-vis des intérêts du capital industriel.

2. Les limites de l'intervention des syndicats représentant les salariés

La possibilité de collecter et d'investir les fonds issus de la PEEC a été confiée aux CIL au nom de la capacité supposée des représentants des employeurs et des représentants des salariés de dépasser le cadre étroit des intérêts de leurs mandants tout en relayant ces intérêts de façon à ce qu'ils soient pris en compte dans la production de l'action publique. C'est sur cette aptitude présumée à livrer une interprétation de « l'idée directrice » qui soit porteuse à la fois des besoins en logements des salariés et des exigences du secteur productif que l'État s'est appuyé en 1953 pour accorder sa confiance aux membres de l'interprofession. Cette confiance est suspendue à la propension qu'ont les acteurs du paritarisme de confronter leurs interprétations respectives de « l'idée directrice » et de délibérer ensemble sur la voie à suivre en matière d'utilisation des fonds pour réaliser la finalité de l'institution¹. Ce faisant, l'échange politique perdure à condition que chacune des parties manifeste sa propre capacité à porter aux mieux les aspirations du groupe qu'elle prétend représenter. Cette mécanique est susceptible *a contrario* de se dérégler lorsque la gestion paritaire trahit la défaillance de l'une ou l'autre dans ce domaine.

Il s'agit ici de cerner les modalités de l'apprentissage effectué par les organisations représentatives des salariés au cours des deux décennies qui suivent l'instauration de la PEEC². Nous souhaitons notamment saisir en quoi la manière dont ces organisations interviennent dans la gestion du 1 % logement contribue alors à modifier les dispositions que nourrissent les pouvoirs publics à l'égard de l'institution paritaire. Compte tenu des difficultés auxquelles les syndicats ouvriers sont rapidement confrontés pour satisfaire les attentes dont ils sont l'objet, l'analyse porte en partie sur les contraintes qui pèsent sur leur capacité à s'approprier la question du logement et à manifester leur qualité représentative dans ce domaine (s'assurer que les intérêts des salariés sont pris en compte au même titre que ceux des employeurs dans l'emploi des fonds, démontrer une aptitude au compromis avec les représentants patronaux, être disposé à placer son action au service d'un intérêt supérieur, etc.). En voulant mener à bien cette analyse, nous avons dû nous accommoder du déficit de

¹ C'est là un des principaux fondements du paritarisme : « *La gestion paritaire pourrait donc être une solution de compromis entre deux parties de forces égales mais d'intérêts opposés sur un but cependant commun* » (Y. Pergeaux, 1967, « Réflexions sur la gestion paritaire », *Revue économique*, 2, mars, p. 318).

² Les organisations concernées sont la CGT, la CGT-FO, la CGC, ainsi que la CFTC et la CFDT suite à la scission de 1964 et la reconnaissance par les pouvoirs publics de la représentativité de la « CFTC maintenue » (qui regroupait les minoritaires). Sur l'histoire de cet épisode marquant dans l'histoire du syndicalisme français, voir notamment R. Mouriaux, 2008, *op. cit.*, p. 42-45 et P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *Leçon d'histoire sur le syndicalisme en France*, Paris, PUF, p. 357-362.

connaissance constituée sur le sujet traité – soit la manière dont les syndicats représentant les salariés ont inscrit le problème du logement dans leur champ d'action¹. La pénurie de travaux publiés à ce sujet² nous a ainsi conduit à adopter une stratégie de contournement dont les limites soulignent en creux l'intérêt qui résiderait dans la réalisation d'une étude plus poussée sur la question³. Les éléments mobilisés nous ont cependant permis de dégager un certain nombre de tendances concernant l'intervention menée par les syndicats de salariés dans le secteur du logement pendant les années 1950-1960 (2.1) et les dispositions que ces organisations ont parallèlement développées vis-à-vis du 1 % logement (2.2).

2.1 Une incapacité chronique du mouvement syndical à définir une approche autonome de la question du logement

Dans le modèle du paritarisme, la capacité de représentation des syndicats repose sur leur aptitude à participer au gouvernement des institutions auxquelles ils ont accès et à y faire entendre la voix des salariés. Cette capacité exige également de la part des organisations concernées qu'elles soient en mesure de prendre en charge politiquement la question dont l'institution est investie, c'est-à-dire qu'elles sachent capter les attentes de leurs mandants en la matière, formuler un projet d'ensemble qui soit porteur de ces aspirations et contribuer en dernier ressort à la réalisation de ce projet. La disposition des représentants des salariés à tenir

¹ Jean-Paul Flamand note ainsi l'absence d'intérêt relatif des historiens spécialistes du mouvement ouvrier pour cette question, s'étonnant notamment du peu de place accordé au rôle joué par les leaders du mouvement ouvrier français dans l'ouvrage de référence de Roger-Henri Guerrand sur la création du logement social au XIX^e siècle (1966, *Les origines du logement social en France*, Paris, Les Editions ouvrières, cité par J.-P. Flamand, 1979, « La question du logement et le mouvement ouvrier français », *Critiques de l'économie politique*, 9, octobre-décembre, p. 84). De même, la manière dont les syndicats représentant les salariés se positionnent sur la question du logement après la Seconde Guerre mondiale (participation à la gestion de la PEEC, mais aussi définition d'un projet politique, contribution aux travaux du plan, articulation de l'action revendicative avec les luttes engagées par les locataires dans le parc d'HLM, etc.) est abordée de manière incidente dans quelques travaux de sociologie urbaine et constitue généralement un angle mort dans les études consacrées à l'action syndicale par la science politique ou la sociologie du travail. Notons que plusieurs sources non exploitées à ce jour semblent de nature à livrer des informations précieuses sur ce sujet (archives des confédérations syndicales, archives de CIL, comptes-rendus des travaux et débats du Conseil économique et social, des travaux des commissions de préparation du plan, etc.).

² Face à cette atonie de la recherche, il convient de souligner l'intérêt de l'étude réalisée par Michelle Durand et Yvette Harff sur le cheminement suivi par les syndicats ouvriers au cours des années 1960-1970 par rapport aux questions relatives au cadre de vie (1977, *La qualité de la vie. Mouvement écologique, mouvement ouvrier*, Paris/La Haye, Mouton). Cf. chapitre V pour une analyse détaillée de la manière dont les organisations syndicales – la CGT et la CFDT pour l'essentiel – se sont saisies de ces questions et de celle du logement en particulier.

³ Le recouplement des travaux qui renferment des éléments de connaissance sur la question nous a permis de reconstituer une connaissance fragmentaire qui nous semble éclairer plusieurs aspects de l'action syndicale en même temps qu'elle maintient des zones d'ombre sur certains points. Ces travaux s'enracinant généralement dans le contexte des années 1970, nous avons à nouveau considéré que les éléments mobilisés décrivent des logiques d'action apparues au cours des années 1950-1960 pour la plupart.

leur rang dans les instances politiques du 1 % logement est donc étroitement dépendante des arbitrages qui sont réalisés à l'intérieur de leurs organisations respectives sur une série de questions. Elle suppose d'abord que l'organisation estime opportun d'inscrire le problème du logement dans sa plateforme revendicative, selon notamment qu'une sensibilité à ce problème s'exprime plus ou moins clairement en son sein. Elle est ensuite liée au fait que l'organisation décide d'engager les moyens nécessaires à l'affirmation d'une capacité d'action propre dans le domaine du logement. Cette capacité d'action procède à la fois de la définition d'un projet politique et de la mise en œuvre d'une stratégie revendicative (aptitude à mobiliser la base et les structures syndicales, à exercer le cas échéant une pression sur les pouvoirs publics, etc.). Elle appelle donc un engagement à tous les niveaux de l'organisation, de l'échelon local (captation de l'expression des besoins en logement) à l'échelon confédéral (formalisation du projet politique, coordination et animation du réseau des militants, relation avec les pouvoirs publics...), en passant par les structures territoriales (désignation et suivi des militants chargés de siéger dans les organismes où l'organisation est représentée).

Les pages qui suivent tentent de cerner la manière dont les syndicats ouvriers se positionnent sur la question du logement au cours des années 1950-1960, en s'intéressant plus particulièrement aux efforts mis en œuvre (ou non) par chacun d'eux pour se doter d'une capacité spécifique à agir dans ce domaine. Nous nous efforcerons dans cette perspective de mettre en évidence les facteurs susceptibles d'expliquer deux traits fondamentaux dans les pratiques des organisations concernées : leur manque de volonté historique de s'emparer du problème du logement et l'hétérogénéité qui ressort de leurs dispositions à évoluer sur ce point après la guerre. À cette fin, nous reviendrons sur le contexte de la fin du XIX^e siècle de façon à cerner « à la source » les préventions qui expliquent la non prise en charge par le mouvement ouvrier d'un problème qui s'impose alors pourtant comme l'une des dimensions essentielles de la question sociale (2.1.1). Puis nous tâcherons de saisir la façon dont les confédérations syndicales intègrent le problème du logement des salariés dans leur champ d'action après 1945, dans un contexte marqué à la fois par l'acuité de la crise du logement et l'avènement du pluralisme syndical (2.1.2).

2.1.1 Une tendance historique au désinvestissement

La propension des syndicats ouvriers à investir la question du logement a été interrogée dans quelques recherches réalisées par des historiens spécialistes du mouvement ouvrier. Toutes débouchent sur un constat similaire : « *globalement et sous réserve d'un inventaire plus fin,*

on peut avancer que, sur une longue période qui va de 1872 à nos jours, la question du logement n'a jamais été pleinement débattue, au fond, au sein des organisations représentatives du mouvement ouvrier, et n'a jamais fait l'objet d'une réflexion et d'un projet politique d'ensemble »¹. Ce retrait se manifeste clairement pendant le dernier tiers du XIX^e siècle. Les représentants du mouvement ouvrier se font périodiquement le relais durant cette période de revendications qui ont tendance à ne retenir de la question du logement que deux dimensions particulières : la localisation de l'habitat (aspiration à « rester au centre » dans le cadre de la revendication plus globale d'un « droit à la ville ») et le coût des loyers². En plus de reposer sur une approche réductrice, ces revendications montrent rapidement des limites évidentes en termes d'action syndicale. À titre d'exemple, la lutte engagée contre les « proprios » ne donne lieu au tournant du XX^e siècle qu'à des mouvements sporadiques et peu mobilisateurs auprès des militants. De même, la remise en cause du paternalisme industriel (critique de l'arbitraire pratiqué par certains employeurs dans la gestion du logement patronal, dénonciation de la logique de contrôle à l'œuvre dans l'architecture des casernes ouvrières et dans l'encouragement de la petite propriété immobilière³) ne débouche sur aucun projet alternatif dans ce domaine : « *La classe ouvrière, toujours un peu brimée, peu loquace, dominée culturellement, n'a pas pu exprimer ce que pouvait ou ce qu'aurait pu être un habitat conforme à son mode de vie* »⁴.

Il faut sans doute voir dans cette réserve des syndicats l'influence de la position arrêtée au début des années 1870 par Friedrich Engels sur la question du logement : « *Aussi longtemps que subsistera le mode de production capitaliste, ce sera folie de vouloir résoudre la question du logement ou toute autre question sociale concernant le sort de l'ouvrier. La solution réside dans l'abolition de ce mode de production, dans l'appropriation par la classe*

¹ J.-P. Flamand, 1979, *op. cit.*, p. 83.

² À propos du positionnement adopté sur la question du logement par les syndicats ouvriers entre la fin du XIX^e siècle et l'Après-guerre, voir notamment M. Perrot, 1981, « Les ouvriers, l'habitat et la ville au XIX^e siècle », J.-P. Flamand (éd.), 1981, *La question du logement et le mouvement ouvrier français*, Paris, Editions de la Villette, p. 17-39 et S. Magri, C. Topalov, 1989, « Pratiques ouvrières et changements structurels dans l'espace des grandes villes du premier XX^e siècle. Quelques hypothèses de recherche », S. Magri, C. Topalov (éd.), *Villes ouvrières, 1900-1950*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 17-40.

³ J.-P. Flamand, 1979, *op. cit.*, p. 88. Un consensus se dégage dans la recherche sur l'idée que la question de l'autonomie du groupe tend alors à primer sur celle des conditions de vie chez les ouvriers : « *Les travailleurs attachaient moins d'importance au logement lui-même qu'aux possibilités d'autonomie de leur petit groupe spécifique, offertes par l'ensemble quartier/logement* » (P. Belleville, 1979, « Attitudes culturelles actuelles des travailleurs manuels », G. Pujol, R. Labourie (dir.), *Les cultures populaires : permanence et émergences des cultures minoritaires locales, ethniques, sociales et religieuses*, Toulouse, Privat, cité par C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 117).

⁴ J.-P. Frey, 1995, *op. cit.*, p. 271.

ouvrière elle-même de tous les moyens de production et d'existence »¹. L'interdit marxiste trace à cette époque une ligne de partage au sein du mouvement ouvrier entre une tendance réformiste d'inspiration chrétienne et une tendance révolutionnaire qui sera rapidement incarnée par la CGT. Ce faisant, il tend à priver celui-ci de toute capacité à apporter des réponses innovantes au problème du logement ouvrier ou, à défaut, à exercer une pression suffisamment forte sur le politique pour susciter une intervention publique qui aille dans le sens des intérêts des travailleurs.

Les effets de la division syndicale se font sentir dès la fin du XIX^e siècle. Dénoncées par les syndicats révolutionnaires comme faisant le jeu de la bourgeoisie, les initiatives développées par les syndicats chrétiens pour améliorer les conditions de vie des salariés – à l'image de l'expérience engagée par la Ligue du coin de terre et du foyer créée en 1896 dans le Nord pour développer les jardins ouvriers – peinent à trouver une traduction politique. La question du logement est en partie délaissée par le mouvement ouvrier à partir de cette période au profit des élites réformatrices qui seront à l'origine de la législation sur les habitations à bon marché². D'autres motifs peuvent être avancés pour expliquer cette retenue que le mouvement ouvrier perpétue pendant la première moitié du XX^e siècle. Parmi ceux-ci se dégagent des raisons d'ordre matériel, comme le faible poids des loyers dans les dépenses des ménages par exemple. On distingue également des motivations stratégiques dans la relative discrétion des organisations ouvrières. Investir la question du logement – ou toute autre question « hors-travail » – s'inscrirait ainsi à rebours d'une tendance du mouvement ouvrier consistant à mettre prioritairement l'accent sur l'espace de l'entreprise de sorte que l'influence des ouvriers de métier y soit confortée et compense une faiblesse structurelle issue de la permanence d'une forte ruralité ouvrière³. Des réalités propres à la sociologie des syndicats peuvent également être avancées pour expliquer la position adoptée par ces derniers sur la question du logement. Dans une certaine mesure, cette position trahit les limites de la capacité de représentation des organisations ouvrières dans un contexte où l'aspiration au « droit à la ville » émane pour l'essentiel d'un lumpenprolétariat qui leur échappe en partie⁴.

¹ F. Engels, 1976, *La question du logement*, tr. fr., Paris, Editions sociales, 1^e éd. 1972, p. 91. La première traduction française de cet ouvrage ne paraît qu'en 1936, mais l'approche d'Engels se diffuse dès les années 1880 dans plusieurs composantes du mouvement ouvrier français grâce au relais assuré par les guesdistes (J.-P. Flamand, 1979, *op. cit.*).

² Cf. chapitre III.

³ G. Groux, C. Lévy, 1993, *La possession ouvrière. Du taudis à la propriété (XIX^e-XX^e siècle)*, Paris, Les éditions de l'atelier, p. 194.

⁴ G. Massiah, 1981, « Histoire du mouvement ouvrier et pratiques professionnelles architecturales », J.-P. Flamand (éd.), *op. cit.*, p. 229-231.

Le peu d'intérêt manifesté par les syndicats ouvriers envers la question du logement durant l'Entre-deux-guerres renvoie enfin aux liens qu'entretiennent certains d'entre eux avec les partis politiques. Dans le cas de la CGT, il découle directement de l'absence de prédisposition du PCF à se saisir politiquement de ce sujet. Face à la capacité d'action développée par les municipalités socialistes dans le cadre du « socialisme municipal » (*via* la mise en place d'offices d'HBM notamment), les municipalités communistes ont tendance à cantonner leur action à une fonction de soutien aux « mal-lotis » ainsi qu'aux associations de locataires. La faiblesse de leur implication effective se lit à travers la place marginale qu'elles accordent au problème du logement dans leurs programmes électoraux. En résumé, au cours de cette période, « *le P.C. n'a pas théorisé une autonomie de luttes pour le logement* »¹.

2.1.2 Une forte disparité dans la capacité à se mobiliser face à la crise du logement de l'Après-guerre

La manière dont la crise du logement évolue et se reformule pendant les années 1950-1960 interpelle directement les organisations représentatives des salariés. D'un contexte de pénurie qui affecte la majeure partie de la population, on passe insensiblement au fil des années et de la mise en œuvre de la politique de construction des grands ensembles à une crise de l'accès au logement qui se concentre sur une fraction spécifique du salariat. L'inégale répartition des fruits de la croissance dans la société contribue à poser la question du logement des « travailleurs à faibles revenus ». Celle-ci devient au milieu des années 1950 l'une des dimensions essentielles de l'insécurité dont ce groupe social est l'objet malgré la vigueur du développement économique : « *Mauvais logement et pauvreté sont deux concepts qui se superposent dans les représentations sociales. Dans un contexte où la création d'un système généralisé de protection sociale amoindrit les inégalités face à la santé et à la vieillesse et où il n'existe pas véritablement de problème d'emploi, la question du logement se présente comme le signe le plus tangible de la question sociale* »².

Plusieurs études soulignent ainsi que l'offre nouvelle d'HLM bénéficie avant tout à la frange supérieure des ouvriers et aux salariés à revenus moyens, tandis qu'un cinquième de la

¹ J. Giraud *et alii*, 1977, *Sur l'implantation du PCF dans l'Entre-deux-guerres*, Paris, Editions sociales, p. 98, cité par J.-P. Flamand, 1979, *op. cit.*, p. 92.

² R. Ballain, E. Maurel, 2002, *op. cit.*, p. 22. Serge Paugam estime de façon similaire à propos de cette période que « (la) réflexion sur le maintien des formes extrêmes de pauvreté se confond avec le problème des taudis, des bidonvilles et des cités d'urgence » (2002, *La société française et ses pauvres*, Paris, Quadrige/PUF, 1^e éd. 1993, p. 29).

main-d'œuvre ne peut accéder au parc social à cause de la modicité de ses revenus¹. Les catégories concernées par ce problème d'accès au logement (manœuvres, ouvriers peu qualifiés, travailleurs immigrés...) y sont mentionnées comme les principales victimes d'une crise qui tend à perdurer en dépit de la politique de construction engagée par les pouvoirs publics². Quand elles ne sont pas orientées vers des formes de logements provisoires ou « promotionnelles » (cités d'urgence, cités de transit)³, ces populations n'ont d'autres choix que de se rabattre sur la partie inconfortable et précaire du parc ancien (hôtels, meublés, sous-locations, etc.), voire d'alimenter les rangs des habitants des bidonvilles. Alors que cette carence suscite de nouvelles mobilisations en faveur des exclus de la politique du logement⁴, plusieurs personnalités et partis politiques – le Mouvement des républications-populaires (MRP), la Section française de l'internationale ouvrière (SFIO) et le PCF en particulier – exigent un interventionnisme accru des pouvoirs publics⁵.

Le problème du logement des travailleurs à faibles ressources recueille également l'attention des organisations syndicales représentant les salariés. Il est abordé en 1956 au sein du Conseil économique, dont l'avis préconise notamment la reconnaissance d'un « *droit à un logement convenable* » et l'instauration d'une « *aide exceptionnelle aux catégories sociales à bas revenu de vie (...) pour les travailleurs décemment logés* »⁶. Plusieurs propositions sont formulées dans ce texte afin d'actualiser les modalités de l'intervention publique au regard de

¹ Cf. G. Malignac, 1957, « Le logement des faibles : évincement progressif et formation d'un sous-prolétariat », *Population*, 12, 2, avril-juin, p. 237-260 et A. Sauvy, 1957, « Le logement des faibles : nouvelles données sur l'élimination du prolétariat », *Population*, 12, 4, octobre-décembre, p. 585-606 (la teneur de ces travaux étant résumée par R. Ballain, E. Maurel, 2002, *op. cit.*, p. 22-24). De la même manière, une série d'articles basés sur les travaux d'Henri Chombart de Lauwe paraît en avril 1957 dans *Le Monde* sous le titre « Logement, notre honte » et fait apparaître que « *les classes sociales qui profitent le plus des nouvelles constructions sont également celles qui bénéficient le plus de la nouvelle prospérité et pas nécessairement celles qui auraient le plus besoin de ces nouvelles constructions* » (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 64).

² Le filtre opéré par le secteur HLM ne fait en l'occurrence que reproduire la segmentation à l'œuvre dans le monde du travail et entraîne alors la chute de ces catégories dans le sous-prolétariat (S. Paugam, 2002, *op. cit.*, p. 50). Sur ce processus de sélection qui se produit à l'entrée dans le parc d'HLM, voir M. Pialoux, B. Thérêt, 1979, « État, classe ouvrière et logement social (I) », *Critique de l'économie politique*, 9, octobre-décembre, p. 62-70.

³ Sur la création de ces catégories de logements destinés à la fois à répondre à une situation d'urgence et à inculquer les usages de la vie moderne à des familles que l'on juge inadaptées de prime abord, voir C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 190-196. Les années 1970 verront le modèle de l'habitat éducatif s'imposer comme l'instrument essentiel de la politique du logement très social et la figure de l'inadapté social supplanter à cette occasion celle du mal logé économiquement faible (R. Ballain, E. Maurel, 2002, *op. cit.*).

⁴ Il faut signaler en particulier le mouvement Aide à toute détresse (ATD) Quart Monde créé en 1956 par le père Joseph Wresinski. Sur la logique émancipatrice de ce mouvement qui se distingue rapidement de celle mise en œuvre à la même époque par Emmaüs, voir C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 181-186.

⁵ La gauche politique considère alors que l'entrée de l'économie nationale dans un cycle de croissance soutenue permet (sur un plan budgétaire) et justifie (sur le plan moral) de réaliser un tel effort.

⁶ G. Houist, 1956, « Logement des travailleurs de faibles revenus », *Avis et rapports du Conseil économique. JO de la République française*, 25 février, p. 60-61.

l'émergence de ce nouveau « droit au logement »¹ : création d'une allocation-logement spécifique en faveur des ménages à faibles ressources, réforme de la réglementation relative aux attributions de logements sociaux...

Faute de connaissance solide sur la propension effective des organisations syndicales à investir la question du logement durant les années 1950-1960, il nous est difficile d'apprécier dans quelle mesure les propositions du Conseil économique font alors écho à l'émergence de revendications spécifiques sur la scène syndicale. Quelques éléments partiels apparaissent cependant de nature à favoriser une esquisse de propos sur le sujet. Un ouvrage publié à la fin des années 1960 par un responsable confédéral de la CFDT permet en particulier de reconstituer l'apprentissage suivi par cette organisation après-guerre sur la question du logement². En dépit des limites inhérentes à ce type de sources³, cet ouvrage fournit des éléments précieux sur la manière dont une confédération syndicale – en l'occurrence celle qui est alors certainement la plus impliquée sur ce terrain – s'efforce dans le contexte des « trente glorieuses » de prendre position sur la crise du logement et d'en livrer une traduction susceptible de s'articuler avec une logique globale de défense des intérêts des salariés dans ce secteur⁴.

La CFTC témoigne un intérêt pour la question du logement dès l'immédiat après-guerre. Celui-ci se manifeste à travers la création en 1947 d'une commission confédérale de

¹ La notion de droit au logement fait alors l'objet d'une reconnaissance syndicale au plan international à travers une série de recommandations émises par l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Voir notamment la recommandation n° 115 adoptée à l'unanimité par la Conférence internationale du Travail au cours de sa 45^e session, en 1961, selon laquelle il faut notamment que « *le logement des travailleurs puisse bénéficier d'un degré de priorité qui tienne compte à la fois du besoin auquel il répond et des impératifs d'un développement économique équilibré* » (OCDE, 1967, *Le rôle du syndicalisme dans le logement. Séminaire syndical régional, Hambourg, 17-19 janvier 1967*, Paris, p. 71). Sur l'émergence de la revendication d'un droit au logement dans les luttes engagées après-guerre dans ce secteur, voir M. Chauvière, B. Duriez, 1992, *La bataille des squatters et l'invention du droit au logement 1945-1955*, Les Cahiers du Groupement de Recherche sur les Mouvements Familiaux, 7.

² L. Houdeville, 1969, *Pour une civilisation de l'habitat*, Paris, Les éditions ouvrières, p. 166-171. Cet ouvrage est alors le fruit des réflexions menées depuis 1965 par la commission confédérale de l'habitat dont l'auteur est le responsable. Dans les pages qui suivent, l'acronyme CFTC désigne l'organisation qui deviendra la CFDT lors de la scission de 1964 et non pas celle qui porte ce nom depuis.

³ Ces limites sont d'autant plus prégnantes dans le cas de l'ouvrage de Louis Houdeville que le manque de connaissances scientifiques sur la question restreint les possibilités de recouplement et de mise en perspective du discours de l'auteur. Deux d'entre elles méritent d'être signalées ici. Son propos s'inscrivant dans un registre de mobilisation syndicale, le responsable confédéral ne fait aucunement mention des dissonances qui peuvent s'exprimer aux différents niveaux de son organisation quant à l'opportunité d'engager une intervention spécifique sur la question du logement. Dans sa volonté de mettre en avant les initiatives développées sous l'égide de la CFTC/CFDT, il tend en outre à passer sous silence l'action qui a pu être parallèlement mise en œuvre par les autres organisations syndicales dans le domaine du logement.

⁴ Quelques éléments d'information relatifs à l'intervention de la CGT peuvent également être mobilisés dans le champ de la recherche scientifique (ils seront repris dans le chapitre V). En revanche, nous n'avons pas identifié de sources qui rendent compte de réflexions portant spécifiquement sur la question du logement dans des organisations comme la CGT-FO ou la CGC pendant cette période.

l'habitat¹. L'action de cette commission se déclinera selon deux logiques complémentaires au cours des années suivantes : une logique de mobilisation des salariés destinée à donner du poids aux revendications formulées dans le secteur du logement et une logique d'influence sur les politiques adoptées par les pouvoirs publics. La CFTC s'emploie en premier lieu à favoriser l'émergence d'une approche spécifiquement syndicale de la question du logement. Plusieurs moyens seront progressivement mis en œuvre pour sensibiliser la base à l'intérêt d'une telle démarche : la diffusion d'une information capable de « *faire progresser dans l'opinion l'idée de priorité au logement* », la tenue régulière de journées d'études et d'échange portant sur des thèmes choisis, ou la réalisation, au niveau régional, d'études chargées de « *déterminer les besoins, les moyens et aussi la méthode d'action pour faire entrer dans les préoccupations quotidiennes, dans les revendications professionnelles, le problème du logement* »². L'organisation de journées d'action spécifiques – le « Cartel d'action pour les crédits de construction » en 1951, les « Journées d'alerte du logement » en 1954, puis la « Journée nationale pour le logement social » en 1966 – joue un rôle crucial dans cette stratégie. Ceci est vrai en particulier de la journée nationale de 1966 qui est alors conçue par la commission de l'habitat de la CFDT comme un moyen d'étendre au secteur du logement l'unité d'action résultant de l'accord signé la même année avec la CGT : « *Il faut souhaiter que dans les mois qui viennent les autres organisations syndicales participent à l'effort entrepris par la CFDT et qu'une unité d'action puisse se réaliser dans ce domaine comme elle se réalise pour la garantie de l'emploi, la lutte contre le chômage, etc.* »³.

La commission de l'habitat de la CFTC a vocation en second lieu à peser sur l'élaboration de la politique du logement. Elle s'efforcera rapidement à ce titre d'organiser des formations à l'intention des militants de l'organisation de façon à construire les conditions de la participation de celle-ci aux différents organismes dans lesquels elle est en position de représenter les travailleurs (les CIL paritaires, mais aussi les offices publics d'HLM, les sociétés coopératives d'HLM, le mouvement Castor, les caisses de crédit mutuel, les PACT...). La programmation régulière de journées de formation est également conçue par les

¹ Cette commission regroupe des membres extérieurs à l'appareil confédéral lors de sa création. Elle se compose pour l'essentiel de militants fonctionnaires du MRU dont Louis Houdeville louera deux décennies plus tard la « persévérance » et la propension à ne pas « *se laisser prendre par le découragement, malgré, parfois, le peu d'audience que ses travaux rencontreront ou la difficulté qu'il y aura à faire adopter des positions difficiles, allant à contre-courant non seulement d'une époque, mais aussi d'une tradition* » (*ibid.*, p. 166-167).

² *Ibid.*, p. 168 et 170.

³ *Ibid.*, p. 170. Conclu par la CFDT et la CGT en 1966, l'accord d'unité d'action porte sur des revendications classiques (salaires, emploi, défense de la Sécurité sociale) et d'autres plus novatrices (défense des droits syndicaux, humanisation des conditions de travail). Il a largement contribué à renouveler la capacité de mobilisation des deux centrales syndicales pendant les années 1966-1967 en suscitant l'organisation de plusieurs journées nationales d'action (R. Mouriaux, 2008, *op. cit.*, p. 45-46).

responsables confédéraux comme un moyen d'entretenir un lien avec les mandataires et de saisir à travers eux les termes de la demande sociale qui s'exprime dans le domaine du logement¹. L'ambition d'influer sur l'orientation de la politique du logement conduira également la confédération pendant les années 1950-1960 à formuler des propositions de réforme dans divers domaines. À cette fin, la CFTC s'efforce d'exploiter toutes les tribunes dont elle dispose : le rapport moral adopté à l'occasion du congrès confédéral, les journées d'études organisées au niveau national, les commissions de préparation du Plan associant les organisations représentant les salariés, etc. Ces prises de position successives sont l'occasion pour la commission de l'habitat d'affiner un peu plus à chaque fois un projet confédéral dont l'élaboration s'apparente à un processus d'apprentissage continu. Présentée par Louis Houdeville comme le « *premier document d'origine syndicale consacré à l'ensemble des problèmes posés par la persistance de la crise du logement (...)* »², la Charte de l'habitat publiée au mois de décembre 1949 par la CFTC contient ainsi en germes la plupart des revendications qui seront formalisées par la commission de l'habitat de la CFDT au milieu des années 1960.

Les propositions émises en avril 1966 lors de la « Conférence nationale de l'habitat et de l'urbanisme » s'appuient sur une série d'études réalisées au niveau confédéral en vue d'arrêter une approche globale de la question du logement. Se positionnant en premier lieu sur le terrain économique, la CFDT appelle à cette occasion l'État à adopter des dispositions qu'elle estime à même d'abaisser le coût de la construction et de préserver le pouvoir d'achat des familles. Parmi les propositions formulées dans cette perspective, on peut noter l'instauration d'une priorité absolue en faveur du logement social³ (*via* notamment le déblocage de crédits budgétaires supplémentaires)⁴, la mise en œuvre d'une politique de régulation des mécanismes du marché immobilier⁵, l'adoption d'une réforme foncière basée

¹ « *Ces multiples expériences seront précieuses : elles permettront de mieux connaître les besoins, les aspirations, l'efficacité pratique de tel ou tel système ; elles permettront à la commission confédérale de rester en prise directe avec la réalité quotidienne* » (L. Houdeville, 1969, *op. cit.*, p. 168).

² *Ibid.*, p. 167.

³ La CFDT réclame alors la construction annuelle de 550 000 logements dont les 3/5^e devront être des logements sociaux destinés notamment à répondre aux besoins des salariés à faibles revenus. Elle sera amenée à réévaluer cet objectif à la fin des années 1960, portant celui-ci à 575 000 logements annuels (dont 260 000 HLM locatives et 75 000 HLM en accession à la propriété) au nom de la nécessaire prise en compte des besoins des jeunes célibataires et des jeunes couples mariés (*ibid.*, p. 169 et 298).

⁴ La CFDT dénoncera à plusieurs reprises la diminution des moyens affectés à la construction au cours des années 1960 (dans le cadre des travaux préparatoires du IV^e plan, ou à l'occasion de la démission du ministre de l'Équipement et du Logement Edgar Pisani en 1967).

⁵ Pour les responsables de la commission de l'habitat, il s'agit en particulier d'intervenir dans l'activité des professionnels du secteur : encourager l'industrialisation du bâtiment, abaisser le coût d'intervention des intermédiaires, (banques, notaires...), réglementer les marges bénéficiaires des organismes constructeurs, etc. (*ibid.*, p. 169-170)

sur une logique de collectivisation des sols¹ et la mise en place d'une politique des loyers (augmentation graduelle des loyers calculée à proportion des hausses de salaires et conditionnée par la mise en œuvre parallèle d'une politique d'amélioration de l'habitat).

Les propositions de la CFDT sont également porteuses d'une exigence de démocratisation de la politique du logement. Le renforcement du paritarisme dans les CIL², l'instauration d'une « gestion démocratique » des organismes d'HLM³ et la généralisation de la participation des habitants aux décisions constituent autant d'évolutions définies par les responsables confédéraux comme participant de la « civilisation de l'habitat » qu'ils appellent de leurs vœux dans la seconde moitié des années 1960⁴. Ces revendications préfigurent en cela l'affirmation d'une aspiration à « l'autogestion urbaine » dont la CFDT tentera quelques années plus tard de se faire le relais dans le contexte des luttes pour la défense du cadre de vie⁵.

L'exemple de la CFTC/CFDT offre un aperçu de la manière dont une organisation syndicale représentant les salariés a pu se saisir de la question du logement dans le contexte des années 1950-1960. L'investissement de cette question obéit alors à une double logique de solidarité et de responsabilité chez les responsables de cette confédération. En cela, l'intervention mise en œuvre par la CFDT s'inspire autant de la tradition du syndicalisme chrétien dont elle est l'héritière qu'elle s'inscrit dans la dynamique de transformation sociale liée à l'émergence de la « Nouvelle gauche » dont elle s'efforcera d'être le relais sur la scène syndicale à partir de la seconde moitié des années 1960⁶. Qu'en est-il de l'attitude adoptée

¹ La CFDT préconise dès 1965 la poursuite et l'intensification de la politique des ZUP ainsi que la création d'offices fonciers d'agglomérations permettant aux collectivités de disposer des terrains qui sont la propriété de collectivités et d'établissements publics (*ibid.*, p. 345).

² Cette revendication habituelle de la part des syndicats représentant les salariés est réactualisée en 1966 par l'adoption de la « réforme sociale » du 1 % logement (voir *infra*) et la tendance des responsables de la commission confédérale de l'habitat à voir dans celle-ci un facteur de concentration des organismes collecteurs et d'accentuation de l'influence des banques qui siègent historiquement dans les instances politiques d'un certain nombre de CIL (*ibid.*, p. 261).

³ Cette « réforme des HLM » repose sur l'adoption simultanée d'une batterie de mesures : la généralisation de la représentation des syndicats ouvriers dans les conseils d'administration des organismes, la formation de « conseils d'usagers » destinés à jouer le rôle de « corps intermédiaires entre le conseil d'administration et le locataire », ou encore la constitution de « conseils régionaux du logement » ayant vocation à définir les besoins en logement et à participer à l'élaboration du plan à l'échelon régional (*ibid.*, p. 200-203).

⁴ La notion de « civilisation de l'habitat » est alors conçue par les responsables de la commission de l'habitat comme le pendant dans l'espace urbain de la « civilisation de l'entreprise » qui est historiquement au fondement du droit social. Ainsi, son avènement apparaît à Louis Houdeville « *d'autant plus important que l'aliénation de l'homme se transfère de l'entreprise vers la Cité. (...) Réaliser la participation du citoyen à la politique de l'habitat (c'est-à-dire aménagement du territoire, urbanisme, équipements et gestion, construction), c'est réaliser la démocratie dans un secteur aussi important que celui du travail, de l'organisation économique ou des institutions politiques* » (*ibid.*, p. 393).

⁵ Cf. chapitre V.

⁶ Sur la convergence d'approche qui se manifeste à partir de cette période entre la CFDT et des organisations telles que le parti socialiste unifié (PSU) ou les Groupes d'action municipale (GAM), voir également le

durant cette période par les autres organisations représentatives des salariés ? Le commentaire de Louis Houdeville sur ce point est lapidaire, le responsable cédétiste lâchant à propos de la CGT et de la CGT-FO qu'elles « *n'accordent au logement qu'une attention distraite et épisodique. Quelques lignes dans une motion de congrès, un article ici ou là dans la presse confédérale. Mais l'on note l'absence de volonté mobilisatrice des syndiqués sur cette revendication pourtant essentielle* »¹. Au vu de l'indifférence historique du mouvement ouvrier à la question du logement, ce constat ne semble pas aberrant en soi, notamment lorsqu'il met en exergue l'absence d'implication de la base des syndicats sur cette question et l'influence que cette dimension comporte sur le positionnement des organisations concernées. En prêtant implicitement à la CFDT le monopole de l'action syndicale dans ce domaine, le propos de l'auteur revêt cependant un caractère simplificateur qui appelle quelques nuances.

Tout porte à croire que la CGT est loin d'être totalement inactive sur la question du logement pendant la période considérée, ne serait-ce qu'à travers le soutien qu'elle assure à la Confédération nationale du logement (mise à disposition de ressources matérielles, capacité à mobiliser les militants, etc.)². On peut estimer également que si l'action de cette organisation est déconsidérée par un certain nombre d'observateurs pendant les années 1970, c'est en partie parce qu'elle s'inscrit dans un registre quantitatif qui va à contre-courant des contenus revendicatifs que les tenants d'un renouvellement des formes de la contestation sociale ont alors tendance à mettre en avant (voir *infra*). À un niveau plus global, il serait intéressant enfin de mettre en parallèle les efforts mis en œuvre par la CFDT pour former ses militants³ avec les pratiques développées dans ce domaine par les autres confédérations. Une connaissance plus précise des dispositifs de formation mis en place par les organisations politiquement attachées au paritarisme – et potentiellement prédisposées à ce titre à vouloir garantir ne serait-ce que leur présence dans les institutions concernées – permettrait en particulier de mesurer la propension réelle de ces organisations à se doter des moyens nécessaires à l'exercice d'une influence dans la conduite de l'action du 1 % logement.

Établir les modalités de l'action mise en œuvre après-guerre par les différentes confédérations syndicales ainsi que le degré de l'investissement consenti par chacune d'elles

chapitre V. On peut déjà noter à ce propos la similitude qui se manifeste entre les revendications arrêtées par la confédération syndicale au milieu des années 1960 et les propositions que le PSU met en avant sur la question du logement dans le cadre de l'élaboration du V^e plan (L. Houdeville, 1969, *op. cit.*, p. 177-179).

¹ *Ibid.*, p. 166.

² Alors même qu'elle faisait sien le thème de la paupérisation de la classe ouvrière, il paraît en outre peu probable que cette organisation ait été insensible à l'émergence de la question du logement des travailleurs à faibles ressources au milieu des années 1950 (R. Mouriaux, 2008, *op. cit.*, p. 21).

³ On sait l'ambition de la politique de formation développée par cette confédération dans le cadre de l'élaboration du V^e plan (J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 271).

sur la question du logement constitue l'objet d'une recherche qui reste à engager. Dans le cadre de cette recherche-ci et au stade actuel de notre propos, nous nous contenterons de retenir l'idée d'une disparité fondamentale dans la capacité des confédérations syndicales à se saisir de la question du logement durant cette période.

2.2 La prise en charge déficiente du 1 % logement par les représentants des salariés

L'ampleur de la crise du logement après-guerre contraint les représentants des salariés à se positionner sur une question que le mouvement ouvrier avait rechigné à investir jusque-là. En confiant aux organisations syndicales un certain nombre de prérogatives inédites dans le domaine du logement, la création du 1 % logement participe de ce contexte qui enjoint celles-ci à se saisir du problème. Il s'agit ici d'apprécier la manière dont les syndicats représentant les salariés s'accommodent des responsabilités qui leur sont octroyées dans la nouvelle institution. Plusieurs défis se dressent en effet devant eux. Ils ont d'abord pour mission de faire entendre la voix des salariés dans les instances politiques du 1 % logement, quand le pluralisme syndical semble devoir engendrer un effet polyphonique en la matière, et que la prédisposition à s'exprimer sur le sujet apparaît sensiblement différente d'une organisation à l'autre. On attend d'eux ensuite qu'ils soient capables d'avancer des propositions en matière d'emploi des fonds et de confronter celles-ci avec la vision nourrie par les représentants des employeurs – ce qui suppose notamment qu'ils puissent se placer sur un pied d'égalité avec ces derniers. Les organisations syndicales associées à la gestion de la PEEC ont enfin vocation à concilier les perspectives antagonistes de l'intégration et l'autonomie : elles doivent être capables de placer leur action sous le signe d'un intérêt supérieur tout en conservant un lien étroit avec les groupes dont elles sont supposées représenter les intérêts. Nous nous efforçons dans les pages qui suivent de mesurer la capacité des représentants ouvriers à remplir ces exigences. Pour ce faire, l'analyse se place successivement aux deux niveaux auxquels ces acteurs ont formellement la possibilité de peser sur l'orientation des fonds du 1 % logement : le niveau de l'entreprise (2.2.1), puis celui des CIL paritaires (2.2.2).

2.2.1 Une faible propension à faire valoir un point de vue différent de celui de la direction de l'entreprise

L'instance qui est à même de représenter les intérêts des salariés au sein de l'entreprise est le comité d'entreprise. Celui-ci dispose à première vue d'un certain pouvoir en matière de gestion du 1 % logement. Les textes qui créent le comité d'entreprise en 1945 inscrivent le logement parmi les « œuvres sociales » qui entrent dans le champ de compétence de la nouvelle institution. Ce rôle est confirmé pendant les années 1950-1960 par la réglementation relative au 1 % logement. Les décrets de 1953 confèrent ainsi au comité d'entreprise un rôle consultatif sur les modalités d'utilisation des sommes investies directement par l'entreprise. La responsabilité du comité d'entreprise en matière d'emploi des fonds issus de la PEEC sera renforcée par la loi du 18 juin 1966, qui étend le pouvoir de consultation de celui-ci à l'ensemble des investissements réalisés avec les fonds issus de la contribution obligatoire : choix de (ou des) l'organisme(s) collecteur(s), sélection des opérations de construction à financer, définition des montants consacrés respectivement à la construction locative et à l'accession à la propriété, etc. Il n'est pas rare en outre que le comité d'entreprise se voit confier la possibilité d'intervenir dans la sélection des candidats aux aides du 1 % logement. Estimant que cette activité entrait dans le champ des œuvres sociales définies par les textes de 1945, plusieurs employeurs ont en effet pris l'initiative de déléguer l'attribution des logements réservés auprès des organismes constructeurs ou la délivrance des prêts complémentaires pour l'accession à la propriété à des commissions d'examen des demandes associant les représentants des salariés. Dans certaines firmes importantes, la direction va jusqu'à confier aux membres du comité d'entreprise la responsabilité d'élaborer un règlement fixant les conditions de désignation des bénéficiaires et de contrôler les décisions prises dans ce domaine¹.

Le comité d'entreprise détient donc un certain nombre de prérogatives en matière d'emploi des fonds et de gestion des contreparties engendrées par le versement de la PEEC. Il semble cependant que sa capacité d'action dans chacun de ces domaines soit le plus souvent limitée. En ce qui concerne l'emploi des fonds, les responsabilités qui incombent formellement au comité d'entreprise se limitent généralement à l'émission d'un avis consultatif qui paraît inapte à infléchir les choix de la direction, dans la mesure où l'autorité de celle-ci a été singulièrement renforcée par la qualification « patronale » de la PEEC et la diffusion d'une conception contributive du 1 % logement (voir *supra*). Ainsi, dans les faits,

¹ M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 260-261.

« (la) plupart des employeurs ont (...) tenu à conserver leurs prérogatives et se sont réservés la faculté de prendre les décisions concernant le choix et l'opportunité des investissements à réaliser »¹. De la même manière, le pouvoir effectif dont dispose le comité d'entreprise pour contrôler les modalités d'allocation des aides du 1 % logement est fortement limité du fait de l'absence de mesures réglementaires à même de garantir son effectivité. Dans ces conditions, la mise en place d'un contrôle ouvrier sur les attributions de logements relève expressément de l'appréciation de l'employeur. Cette situation invite à relativiser sensiblement la capacité des représentants des salariés à peser sur la décision² et à atténuer le lien de subordination qui tend à se perpétuer dans la gestion des CIL à travers la généralisation de la règle de l'accord-employeur.

Le cas d'Usinor à Dunkerque illustre la nature asymétrique des ressources que l'employeur et le comité d'entreprise sont respectivement en capacité de mobiliser sur la question du logement. Face au problème engendré dans ce secteur par le contexte de forte croissance de l'activité, la direction de l'entreprise prend l'initiative au début des années 1970 de lancer un diagnostic portant sur les conditions de logement des salariés de l'entreprise. Conviés à participer à la démarche, les syndicats de l'entreprise se signalent avant tout à cette occasion par le caractère rudimentaire de leur force de proposition : « *il y avait bien des revendications des travailleurs en matière d'habitat ; mais ils les avaient posées en termes de besoins individuels, d'adaptation aux besoins de chacun. Alors qu'Usinor a répondu avec une stratégie du logement ouvrier, ce que n'avaient pas les organisations syndicales* »³. Impuissants à faire valoir leur capacité à connaître les aspirations des salariés en dehors du cadre défini par la direction de l'entreprise, les représentants du personnel n'ont dès lors pas d'autre choix que de signer un document final largement conforme aux intérêts de celle-ci.

Destiné à recenser l'ensemble des besoins exprimés au niveau de l'entreprise, le « mémorandum sur le logement » d'Usinor constitue un outil de communication censé permettre la diffusion des attentes de la main-d'œuvre auprès des organismes d'HLM et des

¹ *Ibid.*, p. 260. Cette pratique est sous-tendue par une interprétation des textes favorable à l'employeur qui a été confortée par le ministre du Travail et de la Sécurité sociale en réponse à une question adressée par la direction d'une grande entreprise de la région parisienne : « *Le choix (...) appartient bien entendu à l'employeur qui est seul assujéti à l'obligation de verser 1 % des salaires et qui peut donc se prévaloir des diverses options possibles dans le mode d'investissement* » (*ibid.*, p. 260). La jurisprudence tendra rapidement pour sa part à réfuter l'interprétation qui consiste à l'inverse à inscrire les activités générées par la PEEC dans le champ des œuvres sociales (Association Henri Capitant, 1984, *Le droit au logement. Journées mexicaines, 1982, Mexico*, Paris, Economica, p. 213 et 267).

² Le cas de l'établissement Tréfinmétaux dans l'agglomération havraise illustre cette impuissance des syndicats. Les délégués ouvriers y sont maintenus à l'écart de la gestion de la PEEC du fait de la concentration de celle-ci au niveau du comité central d'entreprise et réduits à dénoncer « *le fonctionnement de la commission logement de l'usine où ils déclarent ne pouvoir qu'entériner les décisions* » (J.-N. Chopart, 1978, *op. cit.*, p. 87).

³ E. Campagnac, 1981, contribution au débat, D. Duclos (éd.), *op. cit.*, p. 278.

collectivités locales. Cela étant dit, il semble également avoir été conçu par la direction comme un moyen de favoriser l'émergence d'une communauté d'intérêts au sein de l'entreprise et de contribuer ainsi à la pacification des rapports de production¹. Cette tendance de l'employeur à assimiler le « mémorandum » à un outil de gestion du personnel se confirme lorsque l'on s'intéresse au contenu de ce document. Les différents ingrédients des politiques mises en œuvre historiquement dans le cadre du paternalisme d'entreprise s'y trouvent en effet réunis. Plusieurs propositions sont ainsi formulées qui traduisent clairement la volonté de la direction d'Usinor de favoriser la reproduction de la force de travail : construction d'équipements scolaires pour la formation professionnelle, réalisation d'aménagements intérieurs dans le parc d'HLM destinés à faciliter le repos des salariés travaillant en équipes de nuit², etc. Le mémorandum vise en outre explicitement à promouvoir l'accession à la propriété et le développement à destination de certaines composantes du personnel d'une offre d'habitat individuel dispersé autour de l'agglomération : augmentation du volume des prêts accordés au titre du 1 % logement, mise en place de nouvelles lignes de ramassage par cars.

La tendance des syndicats d'Usinor à se ranger à l'approche définie par la direction témoigne en l'occurrence d'une convergence partielle entre les intérêts de l'employeur et les aspirations d'une partie des salariés de l'entreprise. Cette convergence s'exprime notamment en faveur du développement de la propriété ouvrière, et ce malgré la propension d'une telle évolution à favoriser les enjeux de segmentation de la main-d'œuvre et de contrôle social (*via* l'endettement, la dépendance au système de ramassage par cars, etc.) qui sous-tendent la position de la direction d'Usinor³. En cédant ainsi à « *des logiques d'identification des*

¹ « *L'entreprise, tout en s'appuyant sur les revendications des travailleurs, dirige celles-ci vers l'extérieur et s'y associe (ces revendications ne touchent pas la production de l'usine) dans la mesure où elles concordent avec ses propres intérêts* » (M. Castells, F. Godard, 1974, *op. cit.*, p. 185).

² Usinor demande que chaque logement contienne une pièce complètement insonorisée et fermée à la lumière du jour pour permettre la récupération des ouvriers travaillant en 3x8 (*ibid.*, p. 186). La volonté de favoriser le repos des travailleurs conduit également l'entreprise à émettre des prescriptions relatives aux équipements collectifs, comme l'aménagement d'aires de jeux pour enfants éloignées des zones d'habitat (F. Ascher, J. Giard, 1975, *op. cit.*, p. 197).

³ Cette contradiction est également pointée par C. Pottier dans le cas d'une entreprise basée à Evreux : si localement les syndicats sont conscients de ce que l'intervention patronale sur le transport constitue un « *facteur de cloisonnement supplémentaire du marché du travail (...), il y a une certaine adéquation entre la stratégie du patronat et la demande d'une partie des salariés (puisqu'on voit même des entreprises (...)) ouvrir une ligne de ramassage par car pour répondre à une revendication d'une partie du personnel* » (« L'habitat dans l'organisation de l'espace de reproduction de la force de travail. Le cas d'Evreux », D. Duclos (éd.), 1981, *op. cit.*, p. 313). Cette contradiction se manifeste plus largement au niveau national, où le développement de la propriété ouvrière se traduira à partir des années 1970 par une réduction de la capacité d'action collective du monde ouvrier (désyndicalisation, etc.), alors même que la propriété répond à des aspirations constitutives de la culture ouvrière : recherche d'autonomie, tradition de la ruralité ouvrière, goût du patrimoine... (G. Groux, C. Lévy, 1993, *op. cit.*, chapitres 4 et 5).

intérêts des salariés à ceux de l'entreprise »¹, les représentants ouvriers expriment leur difficulté à se saisir du 1 % logement comme d'un instrument leur permettant de concevoir une approche autonome de la question du logement.

L'impuissance des syndicats à relayer les aspirations des salariés en matière de logement est patente dans le cas d'Usinor à Dunkerque. Dans quelle mesure ce constat peut-il être étendu à d'autres entreprises françaises pour la période qui nous intéresse ? Faute de pouvoir nous appuyer sur des travaux réalisés la question, on peut faire l'hypothèse que la prise en charge syndicale du problème du logement dans l'entreprise est de nature à varier sensiblement en nature comme en degré d'une entreprise à l'autre. L'implication des syndicats représentant les salariés nous semble ainsi pouvoir être regardée à la lumière d'une série de facteurs qui, s'ils ne présagent en rien des pratiques effectives des acteurs dans une entreprise donnée, paraissent au moins avoir le mérite de mettre en évidence quelques tendances générales sur ce point. Parmi ces facteurs, on peut citer le degré d'ancrage des syndicats au sein de l'entreprise, l'existence ou non d'une culture du dialogue social, l'état du climat social dans l'entreprise, etc. En outre, quelques recherches menées pendant les années 1970 mentionnent le cas de comités d'entreprise qui ont su engager un rapport de force sur la question du logement et qui ont réussi dans certains cas à infléchir les choix initiaux de la direction². L'exemple d'Usinor a néanmoins ceci d'éclairant qu'il concerne un profil d'entreprise propice à l'émergence d'une approche syndicale autonome (importance des effectifs ouvriers, forte implantation de la CGT, etc.), au point d'ailleurs que l'employeur a jugé bon d'associer les représentants des salariés à l'élaboration de sa stratégie dans le cadre du mémorandum sur l'habitat³. L'échec enregistré par les syndicats dans cette configuration

¹ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 219, l'auteur faisant référence aux processus de construction des politiques de formation continue au cours des années 1970.

² Dans l'agglomération havraise, l'action du comité d'entreprise d'Unilever a ainsi contribué à rééquilibrer la répartition des attributions de logements qui étaient habituellement réservés dans cette entreprise aux cadres et à la maîtrise en priorité (J.-N. Chopart, 1978, *op. cit.*, p. 62). Dans un contexte de déménagement de site de production, le comité d'entreprise de la SNECMA à Corbeil-Essonnes a engagé avec l'appui de plusieurs organisations syndicales (CGT, CFDT, CGT-FO, CGC) et celui de la fédération CNL de l'Essonne une action visant à ce que les fonds versés au titre du 1 % logement par l'entreprise soient utilisés de façon à reloger les salariés de l'établissement déplacé (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 235).

³ Michelin constitue un second exemple de grande firme industrielle marquée par l'incapacité des syndicats ouvriers à prendre en charge la question du logement. Disposés à s'effacer devant une politique paternaliste définie par la direction et qui implique une relation directe avec les salariés, les représentants des salariés n'ont jamais revendiqué l'intégration du logement dans les œuvres sociales du comité d'entreprise et semblent se satisfaire de l'existence d'une commission paritaire dépourvue d'un réel pouvoir de décision (J.-P. Fornaro, C. Lamy, 1990, *op. cit.*, p. 149-151).

plutôt favorable en dit long en comparaison sur leur aptitude à porter les besoins en logement des salariés dans les entreprises de taille plus réduite¹.

2.2.2 Des capacités de médiation restreintes au niveau des CIL

Les représentants des salariés éprouvent également des difficultés à peser sur la gestion des fonds du 1 % logement au niveau des CIL. Les organisations syndicales sont en effet confrontées pendant les années 1950-1970 à une série de problèmes dans l'exercice des responsabilités qui leur incombent au sein de l'institution paritaire. Plusieurs raisons semblent de nature à expliquer cette propension des organisations concernées à décevoir les attentes qui avaient été placées en elles et à abandonner le gouvernement des CIL aux représentants des employeurs ainsi qu'aux équipes dirigeantes des organismes. La concurrence qui tend à s'exercer entre les syndicats représentatifs des salariés, les limites qui affectent la capacité de représentation de ces organisations et la technicisation croissante des activités développées par les CIL comptent parmi les principaux facteurs causaux d'une telle défaillance.

La faiblesse de l'acteur syndical provient en premier lieu du morcellement du paysage syndical français. Dans un contexte marqué par l'existence de plusieurs organisations nourrissant l'ambition de représenter les salariés, celles-ci ont naturellement tendance à vouloir se distinguer les unes des autres pour accroître leurs audiences respectives auprès des intéressés. Cette tentation contribue à entretenir un climat de division permanent parmi les mandataires ouvriers et à priver ceux-ci de toute capacité à élaborer des positions communes sur un certain nombre de sujets. Elle tend également à subordonner la prise en charge de la question du logement à une série de considérations générales situées au cœur des réflexions confédérales. Les divergences qui se manifestent sur la scène syndicale renvoient ainsi pour l'essentiel à des clivages d'ordre politique et stratégique : conception des relations qu'il convient d'entretenir avec le patronat, de la place qui incombe à l'acteur syndical par rapport au politique, de l'équilibre qu'il lui faut définir entre autonomie et intégration vis-à-vis de l'action publique, etc.

Ces clivages influent logiquement sur la position qu'adopte chaque organisation au sujet du 1 % logement et de l'idée même de participation au gouvernement des CIL. Ils

¹ L'impuissance qui semble caractériser l'action syndicale en matière de logement dans une grande proportion d'entreprises est illustrée par le cas de l'établissement Tréfinmétaux dans l'agglomération havraise. Maintenus à l'écart de la gestion de la PEEC du fait de la concentration de la décision au niveau du comité central d'entreprise, les délégués ouvriers y sont réduits à dénoncer « *le fonctionnement de la commission logement de l'usine où ils déclarent ne pouvoir qu'entériner les décisions* » (J.-N. Chopart, 1978, *op. cit.*, p. 87).

résultent en partie du pluralisme qui s'est imposé dans le paysage syndical au cours des années 1950 (voir *infra*). La possibilité de se démarquer par rapport à la CGT représente alors l'une des principales motivations qui poussent les syndicats minoritaires – ou « participationnistes » – à siéger dans les organismes paritaires. Les organisations concernées saisissent cette opportunité¹, quitte au passage à entériner *de facto* une structuration des forces en présence qui tend à garantir la prépondérance du patronat dans les instances de décision des CIL². Les organisations porteuses d'une remise en cause fondamentale du capitalisme se signalent à l'inverse par le caractère discontinu de leur présence dans les organismes collecteurs du 1 % logement. C'est le cas en particulier de la CGT. À Roubaix, par exemple, cette organisation attend la fin des années 1960 pour désigner un représentant au sein du CIL avant de suspendre à nouveau sa participation – à l'instar de la CFDT – au cours des années 1970³.

Ce tableau d'une sphère syndicale divisée entre organisations participationnistes et organisations peu disposées à jouer le jeu du paritarisme appelle certainement des nuances⁴. Sous réserve d'un inventaire plus poussé, tout indique cependant que cette dichotomie a pesé de manière significative pendant les années 1950-1960 sur la capacité des organisations représentant les salariés à influencer sur la gestion des fonds du 1 % logement. Le fait que les mandataires ouvriers avancent en ordre dispersé a d'abord pour effet de restreindre leur aptitude à établir un rapport de force conséquent avec les représentants des employeurs. La réticence de certaines organisations ouvrières à participer à la gestion du 1 % logement se traduit ensuite par une réduction de la capacité des représentants des salariés à engendrer les ressources qui confèrent toute sa valeur à la présence syndicale dans les CIL. Cette conséquence se révélera pleinement dans le contexte des années 1970. Pendant cette période, les organisations en pointe dans le renouvellement de l'approche syndicale sur les questions

¹ Sans pour autant abandonner toute idée de réforme du 1 % logement (sur la question du paritarisme notamment), les échelons confédéraux de la CGT-FO et de la CFTC étoufferont ainsi rapidement les réserves qu'ils avaient exprimées au début des années 1950 et marqueront clairement leur attachement à l'institution suite à l'instauration de la PEEC.

² Plusieurs facteurs semblent en effet de nature à tempérer la dimension paritaire des CIL qui ne sont pas proprement patronaux dans les années 1950-1970 : surreprésentation des employeurs dans les conseils d'administration, absence d'alternance à la tête de CIL présidés exclusivement par des représentants patronaux, etc. Pour une illustration de ce déséquilibre employeurs-salariés dans le cas du CIL de Roubaix-Tourcoing, voir D. Cornuel, 1975, « Politique du logement dans un CIL : le CIL de Roubaix-Tourcoing », *Politiques urbaines et planification des villes. Colloque de Dieppe, 8-9-10 avril 1974, op. cit.*, p. 99.

³ J.-P. Flamand, 1981, contribution au débat, D. Duclos (éd), *op. cit.*, p. 276, et B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 246.

⁴ On peut par exemple supposer que la propension des syndicats réformistes à participer effectivement au gouvernement du 1 % logement est variable pendant cette période selon leur degré d'implantation dans les territoires et leur capacité à pourvoir l'ensemble de leurs mandats de représentation.

du logement et de la ville seront justement celles qui auront alors tendance à se tenir à la périphérie de l'institution¹.

Les difficultés que rencontrent les mandataires ouvriers pour tenir leur rôle dans les instances du 1 % logement proviennent en deuxième lieu des contraintes qui restreignent la capacité de représentation de l'acteur syndical. Vues sous cet angle, les limites propres à l'intervention des organisations représentatives des salariés résultent dans une large mesure de la minceur du lien qui rattache cette intervention dans les faits aux besoins d'intervention émanant des salariés dans le secteur du logement. L'érosion de la qualité représentative des syndicats ouvriers se manifeste dès les années 1960 de diverses manières. L'un des symptômes les plus évidents de cette dégradation consiste en l'émergence de nouveaux groupes porteurs d'une prétention à opérer une médiation entre les pouvoirs publics et les habitants. Parmi ces groupes, on trouve notamment des collectifs de locataires portés à contester la capacité des syndicats à relayer leurs intérêts dans le domaine du logement², ainsi que les conseils de résidents élus qui sont mis en place dans plusieurs sociétés d'HLM pendant cette période et qui tendent à « *fragiliser un peu plus la position des administrateurs salariés* »³.

La déstabilisation de la représentation syndicale s'interprète plus globalement comme l'effet de la nouvelle exigence démocratique qui s'affirme dans la société à partir de la seconde moitié des années 1960⁴. Elle s'explique aussi dans une certaine mesure par le processus de professionnalisation qui s'amorce dans le secteur de l'action sociale avec la multiplication des « travailleurs sociaux » dont la mission est de saisir la diversité des besoins sociaux et de développer des interventions en direction de publics spécifiques (handicapés, jeunes délinquants, familles « à risque », etc.). Toutes ces évolutions contribuent alors à mettre en lumière les limites de l'action mise en œuvre par les syndicats dans le cadre du 1 % logement⁵. L'effet de contraste est particulièrement défavorable aux organisations

¹ Les clivages qui se manifestent sur la scène syndicale au cours des années 1970 sur la question du logement (et plus globalement celle du cadre de vie) sont abordés dans le chapitre V à partir des exemples de la CGT et de la CFDT et de la capacité de ces organisations à se mobiliser dans les luttes urbaines.

² « *Des responsables d'associations font remarquer par exemple que les administrateurs du CIL ne sont pas eux-mêmes locataires des sociétés HLM sous égide du CIL* » (B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 250 n).

³ B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 250.

⁴ Cf. chapitre V. Ce phénomène se traduit par notamment par la mise en place de dispositifs ayant vocation à favoriser la participation des habitants et à court-circuiter les relais institués dans l'élaboration des projets d'urbanisme (exemple des actions menées sur le quartier de l'Alma-Gare à partir de la fin des années 1960).

⁵ La défaillance de la médiation opérée par les syndicats dans le secteur du logement sera pointée par plusieurs observateurs au cours des années 1970. Ainsi C. Pottier mentionne-t-elle la « *situation d'Evreux, où (...) l'intervention ouvrière a été assez faible au niveau des CIL, on observe que les revendications concernant le logement restent peu souvent évoquées. Les syndicats en sont encore à se dire "comment fonctionne le 1 % ?, comment peut-on informer les salariés de l'existence de leurs droits dans ce domaine ?"* » C'est au contraire dans

représentant les salariés dans un contexte de transformation en profondeur de la structure urbaine (rénovation des centres anciens, déplacement des habitants des quartiers populaires vers les grands ensembles construits à la périphérie des villes) et de délitement des fonctions de socialisation et de solidarité – c'est-à-dire de repli de la médiation traditionnelle ou « tacite »¹ – qu'assuraient historiquement les quartiers ouvriers². En ce sens, on peut estimer que la remise en cause de la médiation opérée par les représentants des salariés dans les CIL constitue le pendant dans le champ de l'urbain de la crise de légitimité qui gagnera l'ensemble de la sphère syndicale à partir des années 1970³.

L'accueil que réservent les syndicats associés à la gestion du 1 % logement à cette nouvelle génération de médiateurs tend à brouiller un peu plus leur image auprès de la population. Davantage enclins à se représenter les groupes concernés sur le mode de la concurrence que sur celui de la complémentarité, les mandataires ouvriers adoptent en effet une attitude défensive qui les conduit notamment à dénier aux associations et collectifs de locataires la moindre qualité représentative⁴. Comme l'illustre le cas du CIL de Roubaix-Tourcoing, cette attitude se révèle pleinement à l'occasion des luttes engagées par les locataires de plusieurs ensembles d'HLM. Interprétant les mouvements qui s'organisent dans le quartier de la Mousserie en 1960 comme une menace pour leur représentativité, les syndicats « participationnistes » affichent une position particulièrement critique à l'encontre de ceux-ci⁵. Dix ans après avoir endossé un rôle similaire vis-à-vis de la CGT dans le contexte de la reconversion industrielle, la CFTC et la CGT-FO s'efforcent de contenir les conflits qui ont alors tendance à se diffuser à l'ensemble de l'espace urbain. Dans les discours qu'ils émettent à cette occasion, le paritarisme apparaît comme la seule instance ayant la légitimité nécessaire pour représenter le point de vue des intéressés : « *la revendication des locataires ne peut plus se faire entendre en dehors de la représentation au sein du CIL* »⁶. Dans les faits,

les associations de quartier que l'on voit émerger des revendications plus élaborées, avec des projets ou des contre-projets » (1981, contribution au débat, D. Duclos, *op. cit.*, p. 277). Cette critique, qui culminera au début des années 1980 dans le contexte de la réforme de la décentralisation, est abordée en détail dans le chapitre V.

¹ J.-M. Stébé, 2005, *op. cit.*, p. 85, l'auteur s'appuyant sur la distinction entre « médiation formelle » et « médiation tacite » opérée par V. de Briant, Y. Palau, 1999, *La médiation. Définition, pratiques et perspectives*, Paris, Nathan.

² Sur la fonction d'intégration représentée jusque dans les années 1970 par les quartiers dans lesquels les ouvriers s'étaient enracinés pendant l'Entre-deux-guerres – à l'image de la « banlieue rouge » en région parisienne –, voir notamment G. Noiriel, 1986, *Les ouvriers dans la société française. XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Seuil, p. 201-203, T. Oblet, 2005, *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, Paris, PUF, p. 78-89 et A. Fourcault (dir.), 1992, *Banlieue rouge. 1920-1960. Années Thorez, années Gabin : archétypes du populaire, banc d'essai des modernités*, Paris, Autrement.

³ Cf. chapitre V.

⁴ D. Cornuel, 1975, *op. cit.*, p. 100.

⁵ D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 106.

⁶ *Ibid.*, p. 106.

ce positionnement expose les organisations concernées au risque d'une perte de légitimité. Les dispositions qu'elles développent dans l'espace du paritarisme accréditent l'hypothèse d'une adhésion tacite de leurs membres à une conception appauvrie de la représentation syndicale. Dans cette conception, l'acte de représentation figure moins une manière de relayer les aspirations nourries par les habitants de la cité qu'un instrument de contrôle social relativement peu perméable aux revendications qui s'affirment sur la scène urbaine.

L'exemple du CIL de Roubaix-Tourcoing montre combien l'attitude développée par les syndicats représentatifs des salariés peut contribuer à opacifier la perception de la valeur afférente à l'intervention du 1 % logement chez leurs mandants. Dans cette agglomération, en effet, les limites manifestes de leur capacité de représentation contribuent à ce que les mandataires ouvriers se montrent progressivement incapables de transmettre le sentiment d'attachement qu'ils éprouvent à l'égard de l'institution et échouent en définitive à diffuser le sens des responsabilités censé résulter de l'exemplarité de leur action¹. Ce faisant, les organisations qui représentent les salariés dans les instances politiques du CIL – la CFTC et la CGT-FO en particulier – voient leur influence diminuer, signalant ce que d'aucuns interprètent alors comme l'échec de l'œuvre d'éducation engagée sous l'égide du CIL. Engagée simultanément dans l'ensemble des institutions paritaires mises en place après-guerre par la municipalité, cette évolution tend à modifier les équilibres internes du paysage syndical local. Elle profite en priorité à la CGT. Située à l'écart des instances paritaires depuis 1947 et évoluant vers une radicalisation de son action en réponse à la vague des licenciements induits par la restructuration de l'industrie textile, cette organisation rallie sous sa bannière une proportion croissante de salariés au cours des années 1960². La multiplication des luttes urbaines (les grèves des loyers dans les foyers de la Sonacotra notamment), la consolidation des collectifs de locataires et la remise en cause croissante de l'action des syndicats réformistes auront pour effet par la suite de confirmer l'impuissance du CIL à préserver l'ordre social local et de saper l'une des bases fondamentales de l'institution paritaire.

L'érosion de la médiation réalisée par les syndicats de salariés s'explique en troisième lieu par les transformations qui affectent l'activité des CIL à partir des années 1960. Bon nombre d'organismes collecteurs connaissent à cette époque une professionnalisation de leurs interventions. Cette évolution ne se cantonne pas uniquement à la sphère technique dans la

¹ Au contraire, « *la participation permanente des représentants ouvriers à la gestion du CIL rend ceux-ci "solidaires des boulettes"* alors que leur rôle dans la définition de la politique générale du CIL et l'infléchissement de certaines décisions n'est pas connu des familles locataires » (D. Cornuel, 1975, *op. cit.*, p. 99).

² La mouvance contestataire sera renforcée par l'apport de la CFDT après la scission de 1964.

mesure où elle tend à modifier la répartition des pouvoirs qui s'exercent dans ces organismes. Une fois de plus, l'exemple du CIL de Roubaix-Tourcoing permet d'illustrer cette situation. Par les prises de participation qu'il accumule dans les sociétés et les coopératives d'HLM locales (voir *supra*), ce CIL agrège rapidement un groupe de promotion immobilière qui lui permet en quelques années de devenir le principal constructeur de l'agglomération. Un nombre croissant de compétences techniques est intégré à cette occasion par l'organisme collecteur dont l'activité tend du même coup à se recentrer sur le développement de l'offre immobilière (financement, construction). Cette modification partielle de l'activité a également pour effet d'estomper la dimension paritaire du CIL : « *Les contraintes de gestion liées à cette taille, le développement de l'entreprise-CIL et par voie de conséquence la prépondérance des professionnels du logement, atténuent sa spécificité et lui ôtent son image "d'organisme social" : CIL ou Bâtir, c'est pareil. Le CIL avait une fonction de détonateur social, il devient une technique de ramassage financier et place son honneur à atteindre un bon niveau technique et à assurer une bonne rentabilité* »¹.

Le CIL de Roubaix-Tourcoing gagne en potentiel de financement et de construction mais se vide symétriquement de ses capacités d'information et d'animation locale. La banalisation de son activité a dès lors tendance à pénaliser ses instances politiques – les représentants des salariés en particulier –, progressivement diminuées dans leur capacité politique et contraintes de céder à la technocratie du CIL une fraction croissante de leurs prérogatives. Ce transfert larvé de responsabilités s'observe notamment dans le domaine de la gestion locative, dont la technicité croissante a tendance à restreindre le pouvoir de décision des représentants ouvriers ainsi que leur capacité à défendre les intérêts des locataires². En partie dépossédés de leur aptitude à connaître les besoins en logement, les syndicats ne sont plus en mesure d'élaborer une approche autonome concernant l'emploi des fonds issus de la PEEC. Ce faisant, ils tendent à rabattre les intérêts des salariés sur ceux de la structure dans laquelle ils siègent. En témoigne la propension des représentants salariés des CIL basés dans l'agglomération lilloise à intégrer les contraintes définies par le patronat et la direction des organismes collecteurs. Ils tendent ainsi à perdre toute capacité de concevoir des interventions qui soient dégagées des considérations gestionnaires dominantes et réellement porteuses des

¹ D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 110.

² Didier Cornuel souligne combien « (cet) aspect nuit à l'information des administrateurs : par exemple le contrat de chauffage avec une entreprise spécialisée qui a fait l'objet de critiques de la part des locataires n'était pas connu du conseil d'administration. La complexification des problèmes retire aux représentants syndicaux une partie du contrôle des décisions : les solutions apportées par les techniciens dans les négociations avec les administrations compétentes modifient le projet dans un sens qui n'est pas nécessairement celui souhaité par le conseil d'administration. La décision initiale prise n'est donc pas appliquée et les délais de réalisation font que les conséquences des décisions ne sont pas perçues » (1975, *op. cit.*, p. 99).

aspirations de leurs mandants : « *c'est la possibilité même de donner au CIL un caractère "social" qui est mise en doute par certains délégués ouvriers. La seule nécessité d'une gestion équilibrée impose des loyers tels que sont exclus "les vieux, les travailleurs étrangers et les sous-qualifiés". Et ces délégués en viennent ainsi à parler de "plancher de revenu" dans l'admission dans les CIL* »¹.

Conclusion : des organisations sujettes à un risque de dérive de la représentation syndicale

La manière dont les organisations représentatives des salariés font l'apprentissage de la PEEC au cours des années 1950-1960 témoigne des difficultés qu'elles rencontrent pour se montrer à la hauteur de leurs nouvelles responsabilités. Ces difficultés qui se manifestent dans le cadre de la gestion du 1 % logement sont comparables à celles qui s'observent au même moment dans plusieurs autres domaines du paritarisme et de la négociation collective. Elles contribueront *in fine* à entamer la confiance dont l'institution paritaire jouit après-guerre auprès des pouvoirs publics. Nous souhaitons ici revenir en détail sur les principales limites de l'action mise en œuvre par les syndicats ouvriers dans le secteur du logement, en mettant autant que possible en perspective les dynamiques à l'œuvre dans le 1 % logement au regard des situations qui s'observent pendant cette période dans les différents champs de l'action syndicale. Qu'elles tiennent aux problèmes rencontrés par les organisations syndicales pour peser collectivement dans la relation avec le patronat ou qu'elles résultent des contraintes empêchant chacune d'elles de développer une qualité représentative dans le domaine du logement, ces limites nous intéressent en ce qu'elles recèlent certains des ferments de la perte de légitimité du 1 % logement.

Une difficulté à jouer un rôle à part entière dans l'institution

Le paritarisme initial des industriels du Nord se référait aux grands principes de la démocratie sociale. Ainsi la gestion paritaire était-elle censée receler un mécanisme intégrateur pour les ouvriers. Elle devait contribuer à infléchir la relation de subordination qui lie ceux-ci aux patrons et instaurer une plus grande égalité dans les rapports sociaux. Cette propriété suppose toutefois l'existence d'un équilibre de forces entre les représentants des employeurs et ceux des salariés. Or, plusieurs signes dénotent pendant la période étudiée une asymétrie certaine

¹ *Ibid.*, p. 100.

dans les capacités respectives des organisations associées au gouvernement des CIL de peser sur la gestion des fonds du 1 % logement. Les limites de l'influence exercée par les syndicats ouvriers se révèlent notamment à la lumière des normes qui ont rapidement été définies de manière à encadrer l'activité des organismes collecteurs malgré leur contradiction évidente avec l'esprit social de l'institution. La généralisation de l'accord-employeur (qui a pour effet de réaffirmer clairement l'autorité de celui-ci) témoigne ainsi de la primauté accordée par les CIL à la logique d'adhésion des chefs d'entreprise sur le principe d'égalité qui devait advenir dans les rapports de production grâce au paritarisme. De la même manière, la mise en place des comptes d'entreprise (qui pénalise mécaniquement les petites et moyennes entreprises) va à l'encontre de l'égalité de traitement des salariés que le caractère interprofessionnel de la cotisation était censé favoriser (voir *supra*). L'aptitude réduite des délégués syndicaux à traduire les aspirations de leurs mandants en actes de gestion s'observe également dans les modalités d'emploi des fonds issus de la PEEC. Dans ce domaine, les représentants des salariés ont visiblement tendance dans un certain nombre de cas à endosser des enjeux propres au patronat et à la technostructure. Plusieurs logiques à l'œuvre dans les stratégies développées par les CIL en matière d'investissement (inscription des projets de construction dans une logique de segmentation de l'espace urbain) ou d'aide aux salariés des entreprises (degré de sollicitude variable selon les catégories de la main-d'œuvre) illustrent cette forme de dérive de la représentation syndicale dans le 1 % logement.

La difficulté rencontrée par les représentants des salariés pour se hisser au niveau d'influence des représentants des employeurs et relayer les intérêts de leurs mandants dans les instances de décision des CIL provient d'une série de limites intrinsèques à la sphère syndicale. La désunion de l'acteur syndical constitue l'une d'elles. En tant qu'institution paritaire, le 1 % logement impose aux organisations représentatives des salariés de se positionner clairement sur des questions qui tendent à entretenir les divisions caractéristiques de la scène syndicale française pendant les années 1950-1960. Leur présence dans les instances de gouvernement de l'institution implique en effet des organisations ouvrières qu'elles mettent en œuvre des compétences en matière de relation avec le patronat (propension à s'inscrire dans une logique de négociation et de compromis) ou de contribution au bon fonctionnement des institutions créées après-guerre dans le domaine social (disposition à exercer une fonction de co-production de l'action publique). Or, en interdisant toute unification de la sphère syndicale, le pluralisme syndical qui s'impose après-guerre comme une dimension essentielle du système français de régulation sociale empêche les organisations concernées de développer les compétences requises.

Représentant de loin l'organisation la plus puissante sur la scène syndicale¹, la CGT incarne pendant cette période à elle seule cette tendance du « *syndicalisme ouvrier français* (à ne pas sortir) *de sa conception ancienne de la 'contre-société' qu'il représentait naguère* »². La proximité étroite qu'elle entretient avec le PCF conduit en effet à altérer le goût de cette organisation pour la modération et le compromis³. La confédération cégétiste éprouve en conséquence une réticence importante à l'idée de participer aux institutions paritaires ou à toute autre institution suspecte aux yeux de ses dirigeants de paternalisme ou de réformisme, c'est-à-dire de trahison de la lutte des classes. Cette réserve explique alors en partie le développement limité des institutions dans lesquelles la CGT est fortement représentée, à l'image des comités d'entreprise. Elle participe également de l'autonomisation vis-à-vis du mouvement ouvrier des institutions dont cette organisation est absente, comme dans le cas du mouvement mutualiste.

À l'inverse, l'extension de la sphère paritaire est vue d'un bon œil par les autres confédérations syndicales – la CGT-FO, la CGC et la CFTC jusqu'à la scission de 1964, soit les organisations dites « modérées » ou « réformistes ». Cette évolution est d'abord compatible avec les valeurs défendues par chacune de ces organisations : la recherche du bien commun pour la CFTC, l'apologie de la négociation collective pour la CGT-FO, la tradition de collaboration entre les cadres et le patronat dans le cas de la CGC⁴. Elle constitue ensuite une opportunité de faire vivre le pluralisme syndical et d'assurer l'enracinement des organisations concernées dans le paysage syndical français. Dans un contexte marqué par la radicalisation de la CGT, le développement du paritarisme représente pour celles-ci une nouvelle source de légitimité⁵. Il ouvre un espace politique au profit d'un syndicalisme réformiste cher à Léon Jouhaux dont l'ambition est d'articuler « *indépendance syndicale, politique de présence dans les institutions publiques et promotion de la négociation avec le patronat* »⁶. La prédisposition au compromis qui caractérise ces organisations aura cependant tendance en définitive à accentuer les effets engendrés par l'absence de convergence de vues

¹ Avec plus de deux millions d'adhérents, la CGT dispose en 1950 d'un poids équivalent à celui de la CFTC, la CGT-FO et la FEN réunies, cette prépondérance perdurant jusqu'au début des années 1970 (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 308). Au-delà du critère du nombre, l'identification qui s'opère alors au profit de cette organisation (ainsi que du PCF) recèle une composante culturelle essentielle du monde ouvrier (G. Groux, C. Lévy, 1993, *op. cit.*, p. 197).

² Y. Pergeaux, 1967, *op. cit.*, p. 319.

³ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 304-319.

⁴ *Ibid.*, p. 334.

⁵ G. Pollet, D. Renard, 1995, *op. cit.*, p. 546.

⁶ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 314. Grande figure du syndicalisme français de l'Après-guerre, Léon Jouhaux a fondé la CGT-FO en 1947, avec d'autres d'autres militants non-communistes de la CGT. Il présidera cette confédération jusqu'à sa mort en 1954.

entre les syndicats. À l'instar des autres institutions paritaires, cette tendance se dessine dès les années 1950 dans le cadre du 1 % logement. Les divisions caractéristiques de la sphère syndicale offrent aux représentants des employeurs – et le cas échéant à la technocratie des CIL – la possibilité de prendre appui sur le soutien déclaré d'une partie des représentants des salariés pour valider des décisions conformes à leurs intérêts et marginaliser la CGT dans les instances politiques de l'institution.

L'influence des mandataires ouvriers est également altérée par le caractère restreint des ressources qu'ils sont en mesure de mobiliser dans le domaine du logement. Plus ou moins prononcée selon les organisations, cette carence renvoie à des problèmes de divers ordres : la dimension réduite des réservoirs militants¹ – problème qui se pose tout particulièrement dans le cas des petites organisations dont l'implantation est inégale sur le territoire national –, la capacité plus ou moins grande des structures syndicales à encadrer efficacement leurs mandataires (par la formation, le suivi effectif des mandats...), le déficit d'information qui en résulte chez les délégués ouvriers, etc. Leur faible dotation en ressources aboutit logiquement à rogner la capacité des organisations concernées à assurer une représentation efficace des intérêts des salariés dans les instances politiques du 1 % logement. En les empêchant de faire entendre pleinement la voix des travailleurs, elle réduit les chances des représentants ouvriers de pouvoir se confronter dans la délibération avec les représentants des employeurs et de négocier pied à pied la définition des actions à mettre en œuvre avec les fonds issus de la PEEC.

Les difficultés que rencontrent les mandataires ouvriers pour peser sur la décision ne proviennent pas uniquement de faiblesses propres aux syndicats représentant les salariés. Elles tiennent également à l'attitude du patronat. La manière dont les employeurs se positionnent dans la nouvelle institution indique très tôt chez eux une tendance à rechigner au dialogue avec les représentants des salariés. Cette réticence est loin de se cantonner aux frontières du 1 % logement. Manifeste dans la plupart des champs du paritarisme et de la négociation collective, elle n'est pas sans lien avec les limites manifestées à la même époque par les syndicats ouvriers, que leur incapacité chronique à contenir les risques de conflits sociaux contribue à décrédibiliser aux yeux des employeurs². Mais cette réticence tient probablement avant tout à la force du conservatisme qui habite la grande majorité du patronat.

¹ Ces limites sont également pointées par Pierre Laroque comme obstacle à l'instauration d'une relation de proximité entre les caisses de Sécurité sociale et les intéressés : « *Les organisations syndicales se déclarent hors d'état de trouver le plus souvent des personnalités présentant la compétence et les garanties souhaitables en nombre suffisant pour fournir des administrateurs de caisses plus nombreuses que les départements* » (P. Laroque, 1993, *op. cit.*, p. 215).

² J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 182.

Loin des ambitions qui prévalaient immédiatement après la guerre sous l'influence des mouvances chrétienne et modernisatrice, ces acteurs patronaux ne cessent durant les décennies suivantes d'exprimer leur refus d'associer les salariés à la conduite des affaires économiques. La « *puissance de (cette) tradition libérale autoritaire* »¹ explique l'extériorité qu'entretiennent bon nombre d'employeurs à l'égard du champ paritaire et de l'extension que celui-ci connaît pendant cette période². Cette attitude révèle la permanence d'une approche archaïque des rapports sociaux héritée en droite ligne du XIX^e siècle et du retard pris en France par le développement de la grande industrie et de la grande entreprise³. Elle dénote en particulier l'adhésion à une conception dans laquelle l'employeur, du fait de la légitimité qu'il tire du droit de propriété et du rôle social qu'il s'efforce de tenir dans l'entreprise et la société, n'a en rien vocation à déléguer une fraction du pouvoir qu'il exerce à l'intérieur de l'entreprise⁴. Paradoxalement, c'est précisément cette conception de l'autonomie du chef d'entreprise qui va conduire une partie du patronat à vouloir étendre le champ du paritarisme aux lendemains de la guerre. En effet, à travers une telle évolution, les responsables concernés entrevoient rapidement le moyen de préserver ce qui représente pour eux l'essentiel, à savoir l'autorité de l'employeur dans l'espace de l'entreprise.

Pour retracer le cheminement emprunté par le patronat afin de mettre en œuvre cette stratégie, il convient de s'arrêter sur le processus d'élargissement de la gestion paritaire qui se déroule au cours des années 1950. Reposant sur un principe de socialisation des grands risques sociaux, ce processus s'opère alors au profit de l'essor que connaît la négociation collective. Plusieurs accords interprofessionnels sont conclus en quelques années, qui mettent

¹ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 340.

² « *L'association des salariés à la gestion d'œuvres sociales communes est considérée comme un avatar socio-économique regrettable. Les causes de cette attitude découlent du fait qu'au niveau doctrinal l'unanimité n'existe pas et que certains éprouvent la difficulté de s'évader de schémas idéologiques archaïques. (...) la gestion paritaire (est) acceptée comme un mal nécessaire qu'il convient de ne pas aggraver en le considérant avec une certaine indifférence apparente pour ce qui est, mais avec une vigilance certaine pour ce qui risquerait d'être* » (Y. Pergeaux, 1967, *op. cit.*, p. 318).

³ F. Sellier, 1984, *op.cit.*, p. 10. La confrontation qui s'opère après-guerre entre modernité et tradition dans le champ des relations professionnelles est également soulignée par André Gauron : « *Les rapports sociaux qui s'imposent se moulent dans les vieux rapports de production industrielle et se heurtent à des formes d'organisation et de commandement issues de la fabrique et d'une société rurale* » (1983, *op. cit.*, p. 6).

⁴ Cette conception de l'entreprise comme espace strictement privé et soumis à l'autorité tutélaire de l'employeur est mise en avant dans le cadre de la « charte libérale » qu'adopte le CNPF en 1965 et dont le douzième point stipule « (qu'en) *matière de gestion des entreprises, l'autorité ne peut se partager* » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 192). Elle filtre également des efforts mis en œuvre de manière constante par le patronat sur l'ensemble de la période pour neutraliser les prérogatives des comités d'entreprise (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 119-122). Sur ce point, le 1 % logement n'échappe pas à la règle : après que la loi du 18 juin 1966 a renforcé les attributions des comités d'entreprise en matière d'orientation des fonds issus de la PEEC (voir *infra*), des voix s'élèvent parmi les responsables patronaux des CIL paritaires pour inviter les mandataires salariés à exercer un contrôle sur l'activité des comités d'entreprise, ceci au nom de la lutte contre la formule de l'investissement direct par l'entreprise (B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 249).

en place les régimes de retraites complémentaires et d'assurance-chômage tels que nous les connaissons aujourd'hui. Après l'Association générale des institutions de retraites des cadres (AGIRC) en mars 1947, c'est l'Union nationale des institutions de retraite de salariés (UNIRS) qui est mise en place en mai 1957 – avant que le dispositif ne soit renforcé et rebaptisé Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO) en décembre 1961 –, puis l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) en décembre 1958. Outre la création de ces institutions paritaires au plan national, le développement de la négociation professionnelle se traduit également par la généralisation de la quatrième semaine de congés payés par voie de convention collective au début des années 1960, ainsi que par la conclusion d'accords destinés à articuler les questions de salaires et de productivité. Ces accords sont signés au niveau de la branche (à l'image de la convention nationale du textile signée en février 1951, voir *supra*) ou à celui de l'entreprise (signature d'un accord historique à Renault en 1953 puis d'une cinquantaine d'accords similaires en 1955-1956)¹.

Avec la seconde vague d'accords conclus entre la moitié des années 1960 et le début des années 1970 dans un contexte de regain de la conflictualité sociale (voir *infra*), cette première série d'accords place les relations professionnelles sous le signe d'un vaste compromis social dont les « partenaires sociaux » ont vocation à poser les bases sous les encouragements de l'État. Cette activité contractuelle doit alors beaucoup au volontarisme des organisations syndicales réformistes. En œuvrant à la construction d'accords avec le patronat, celles-ci se donnent les moyens d'accroître leur légitimité auprès des salariés auxquels elles garantissent l'accès à un certain nombre de protections supplémentaires². Elles voient également leur audience s'accroître dans l'opinion publique à travers l'affirmation d'une « *politique de participation aux affaires de la nation* » chère à la CGT-FO³. Les avancées obtenues par les organisations signataires ne doivent cependant pas masquer l'échec qui résulte de ce cycle de négociation collective au regard des vertus escomptées de la démocratie sociale. En plus d'être limités en nombre et de ne concerner qu'un nombre restreint de salariés, les accords conclus avec le patronat tendent en effet pour la plupart à occulter la question des salaires. En ce sens, l'inclination que manifeste une partie du patronat en faveur

¹ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 337-338.

² Les syndicats réformistes « trouvent (...) dans ces accords une légitimation au plan national qu'ils ont plus de mal à trouver dans la contestation sur le terrain » (*ibid.*, p. 335).

³ D. Andolfatto, J.-Y. Sablot, 2004, « Les héritiers du mouvement ouvrier : CGT et CGT-FO », D. Andolfatto (dir.), *Les syndicats en France*, Paris, La Documentation française, p. 29. Ainsi, la conclusion de ces accords successifs au plan national « aboutit à la formation de grandes agences sociales dans lesquelles les syndicats ont une place reconnue et apprennent à intervenir directement dans les mécanismes sociaux et économiques avec des moyens considérables » (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 334).

du développement du paritarisme témoigne chez celle-ci d'une habile « *stratégie de contournement* »¹. En participant activement aux institutions paritaires mises en place dans le champ de la protection sociale, les organisations représentant les employeurs prémunissent leurs mandants de toute intrusion des syndicats ouvriers dans l'espace de l'entreprise. La création d'institutions nationales ayant vocation à prendre en charge les problèmes relevant de la protection sociale évite aux chefs d'entreprise de devoir entamer le moindre dialogue sur ces questions. Les problèmes qui concernent directement les rapports sociaux dans l'entreprise – la question des salaires donc, mais aussi celle de la représentation des salariés ou de la réorganisation des rapports hiérarchiques dans l'espace de travail – sont expressément laissés de côté par les accords interprofessionnels.

Bien qu'issu formellement d'un texte de loi et non pas d'un accord conventionnel, le 1 % logement s'inscrit dans ce domaine du paritarisme dont le processus d'extension permet de protéger l'employeur contre tout empiètement de sa capacité d'initiative dans l'espace de l'entreprise. La PEEC a été imposée contre la majorité conservatrice du patronat, celle qui avait combattu le principe de l'obligation et qui s'efforce de poser des limites à son champ d'application après son instauration en 1953 (voir *supra*). Mais les modalités d'organisation concrètes du dispositif témoignent de la vigueur de cette approche qui vise avant tout à préserver l'autonomie du chef d'entreprise. À l'instar des autres institutions paritaires, le 1 % logement prend une part active à l'émergence du système de régulation des rapports sociaux que le patronat tente d'imposer après-guerre aux dépens du modèle de la « gestion par les intéressés » (voir *supra*). Ce système s'institutionnalise au cours des années 1950 sur le mode d'un « Yalta social implicite » basé sur « *l'intégration des syndicats dans le domaine social (la redistribution des richesses) et leur exclusion du domaine économique (la production)* »². À l'opposé des ambitions affichées à la Libération, qui visaient la mise en place d'un système contractuel permettant aux représentants des salariés de participer aux décisions arrêtées aux différents échelons de la structure économique, cette partition a « *empêché la formation en France d'un système de régulation du conflit capital/travail concentré et unifié. Dans ce dispositif, le paritarisme réduit à la sphère de la reproduction de*

¹ *Ibid.*, p. 341.

² O. Mériaux, 2000, « Eléments d'un régime post-fordiste de la négociation collective en France », *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 55, 4, p. 623. La paternité des expressions « Yalta social » et « Yalta implicite » revient à Denis Kessler, 1994, « Du syndicalisme de contestation au partage du pouvoir économique », *Le Banquet*, 4, cité par L. Duclos, O. Mériaux, 1997, *op. cit.*, p. 54.

la force de travail, n'a pu se déployer dans l'espace qui rythme cette reproduction, pour lui imposer son économie »¹.

L'abandon de toute prétention à interférer dans la marche de l'entreprise forme pendant les années 1950-1960 la contrepartie du compromis macro-social auquel les organisations syndicales sont conviées par le patronat de la grande industrie et qui repose sur un principe de renforcement continu du pouvoir d'achat et de la protection des salariés². Alors que la prospérité économique et la puissance tutélaire de l'État social semblaient propices à l'émergence d'un système social-démocrate de résolution négociée des conflits³, les limites manifestées par la sphère professionnelle imposent progressivement une régulation fordiste qui fonctionne « *sans trop peser sur les dispositions des acteurs (un patronat qui refuse de négocier dans l'entreprise ; un syndicalisme peu porté au compromis)* »⁴. À ce titre, l'intégration dans ce système des syndicats représentant les salariés n'est pas sans risque pour ces organisations. Tout en offrant à celles-ci la possibilité d'être identifiées dans un rôle de production d'avantages sociaux, elle circonscrit en effet leur intervention dans un espace où le rapport de force leur est particulièrement défavorable : « *le syndicalisme français est le mieux reconnu comme institution du marché du travail, par les patrons et par l'État, là où il est le plus loin des conditions concrètes de travail. Et c'est à ce niveau que les facteurs de division politique jouent le plus sur l'ensemble du mouvement ouvrier* »⁵.

Une impuissance manifeste à combiner intégration et autonomie

Nous l'avons vu, les représentants des salariés rencontrent une difficulté à peser dans les instances politiques du 1 % logement sur la décision relative à l'emploi des fonds issus de la PEEC. Cette difficulté empêche le 1 % logement de satisfaire l'une des principales attentes

¹ L. Duclos, O. Mériaux, 1997, *op. cit.*, p. 54. L'effet de cloisonnement inhérent au développement du paritarisme se traduit pendant cette période par la démultiplication des institutions ayant la charge d'un domaine particulier de la protection sociale. La non-application du principe d'unicité de la Sécurité sociale – l'institution est finalement partagée en quatre branches en 1967 : assurance maladie, vieillesse, recouvrement et famille – et l'instauration des régimes de retraite complémentaire participent de cette mise en échec des finalités déclarées de la démocratie sociale.

² Bernard Friot a montré combien le développement de la cotisation sociale a occupé une place centrale dans la construction de ce compromis : « *Devant le refus patronal de toute négociation d'entreprise, et singulièrement de négociation sur les salaires directs, la cotisation sociale apparaît comme mode de résolution à la française du conflit salarial. Selon une histoire indéfiniment répétée jusqu'aux années soixante-dix, les employeurs ont préféré les hausses de cotisation aux hausses de salaire direct (arbitrages des conflits salariaux du Front populaire, accords Renault de 1955, mensualisation des ouvriers dans les années soixante...) et les dispositifs interprofessionnels aux accords d'entreprise* » (1998, *op. cit.*, p. 199).

³ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 341-342.

⁴ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 102.

⁵ F. Sellier, 1984, *op. cit.*, p. 39-40.

attachées au modèle de la démocratie sociale, dans la mesure où elle dénote une certaine incapacité de cette institution à contribuer à l'amorce d'un processus de « civilisation de l'entreprise ». Outre cette impuissance à infléchir la logique de subordination qui caractérise les rapports de production, l'intervention des syndicats représentant les salariés est à l'origine d'une autre insuffisance du paritarisme du 1 % logement eu égard aux espérances qui avaient été placées dans cette forme de gouvernement à la Libération. Cette déficience concerne la capacité des délégués ouvriers de mettre en œuvre une action représentative des intérêts des travailleurs et de développer chez ceux-ci le sentiment de leur appartenance à l'institution. Pendant les années 1950-1960, les organisations syndicales éprouvent des difficultés évidentes à sensibiliser les salariés à l'action qu'elles mènent en leur nom dans le cadre du 1 % logement. Au niveau des CIL comme à celui des entreprises, les mandataires ouvriers échouent durant cette période à s'imposer dans une fonction de médiation entre les pouvoirs publics et les intéressés.

Les raisons de cette défaillance sont multiples. Les représentants des salariés pâtissent en premier lieu de la forme prise par le système de régulation fordiste qui se met en place en France au cours des décennies d'après-guerre (voir *supra*). Dans un contexte où la croissance économique alimente les revendications sur le thème du partage des gains de productivité, les syndicats payent leur incapacité à peser sur la question cruciale des salaires. Les avancées obtenues dans les différents domaines du paritarisme apparaissent secondaires en comparaison : « *Malgré de brillantes réussites, principalement dans le domaine des assurances, (la première expérience de paritarisme) ne peut rallier la majorité des salariés aux pratiques négociées de la démocratie sociale ni donner aux syndicats réformistes la place centrale à laquelle ils aspirent dans la société industrielle* »¹. La structuration des rapports sociaux qui résulte de l'extension de la sphère paritaire accentue ce décalage entre l'action mise en œuvre par les syndicats et la perception qu'en ont les salariés. Dans le 1 % logement comme dans les autres institutions créées pendant cette période, la représentation des salariés relève de permanents syndicaux qui agissent de l'extérieur par rapport à l'entreprise. Cantonnée dans l'espace de l'interprofession, la gestion paritaire a ainsi tendance à éloigner un peu plus les syndicats de leurs mandants : « *L'organisation à l'échelon de la profession des rapports patrons-ouvriers a éloigné les syndicalistes de leurs mandants et la masse des ouvriers ne se sent plus redevable vis-à-vis des syndicats ouvriers de l'action que ceux-ci mènent dans les différents organismes, dans l'ignorance qu'elle est du poids réel des*

¹ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 351.

syndicats dans les négociations. La condition de la politique de concertation était que les syndicats fussent forts or cette politique les affaiblit »¹.

Le déficit d'adhésion dont souffre les organisations représentant les salariés trouve également son fondement dans les premiers temps du syndicalisme. Une des vertus attendues du paritarisme tient au surcroît de légitimité qui doit résulter pour les organisations ouvrières de leur présence dans les institutions qui permettent aux salariés d'accéder à un certain nombre de protections collectives et d'avantages individuels. Or, l'un des grands traits distinctifs du syndicalisme français réside dans sa réticence à se couler dans un rôle de producteurs de services en direction des travailleurs. L'« impasse » représentée par le syndicalisme de services s'enracine dans l'expérience avortée des Bourses du travail et la séparation qui s'opère dès les années 1880 entre le mouvement syndical et la mutualité². Cette rupture avec la philosophie mutuelliste recoupe alors l'opposition entre culture corporatiste et syndicalisme de classe autour de laquelle se structure le mouvement ouvrier. Elle influence fortement ce faisant la définition du champ d'intervention sur lequel le syndicalisme d'industrie tente de bâtir sa légitimité au cours des décennies suivantes. À l'exception des initiatives développées par les syndicats chrétiens naissants, l'accent mis sur la lutte revendicative conduit les organisations ouvrières à abandonner toute forme d'intervention dans de nombreux secteurs du social, attitude qui laisse le champ libre aux institutions de prévoyance patronales et qui imposera progressivement l'idée selon laquelle le progrès social passe désormais en priorité par l'extension de l'interventionnisme de l'État³. Ce clivage historique explique l'extériorité qui caractérise depuis lors le rapport qu'entretiennent les organisations ouvrières à la fonction de service aux adhérents. Le refus d'asseoir la représentation syndicale sur la fourniture de service distingue les syndicats français de leurs voisins qui ont souvent saisi dans cette fonction un « *support matériel propice à*

¹ D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, p. 111. C'est justement ce risque d'éloignement vis-à-vis du groupe ouvrier qui conduit en 1960 la CFTC à dénoncer la convention nationale du textile conclue en 1951, et ce en dépit de l'efficacité économique du plan de reconversion qui avait été élaboré avec l'appui des syndicats réformistes : « (...) *le cadre national de l'accord n'a pas vraiment permis de reconnaissance du syndicat dans l'entreprise, toujours tenu à l'écart de l'information économique sur l'entreprise et sur la branche. (...) ce niveau de négociation paraît trop lointain à nombre d'adhérents des syndicats. Ils n'en mesurent pas directement les effets (...)* » (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 338).

² P. Rosanvallon, 1989, *op. cit.*, p. 77 sqq. Le syndicalisme d'industrie se distingue par sa tendance à jouer la carte de l'action politique et à tenter d'obtenir par la loi ce que les employeurs refusent de céder dans la négociation. Le mouvement mutualiste mise pour sa part sur la capacité des salariés à améliorer leurs conditions en mettant en place leurs propres institutions d'entraide et de prévoyance (D. Andolfatto, D. Labbé, 2000, *op. cit.*, p. 9-10).

³ « *La plupart des services qui auraient pu être gérés par les syndicats sont ainsi progressivement devenus des services publics, ou plus tard, à partir des années 1950, des institutions paritaires (pour l'indemnisation du chômage par exemple)* » (*ibid.*, p. 86).

l'adhésion »¹. Dans la mesure où le syndicalisme de services représente « *l'expérience d'un syndicalisme riche offrant à ses adhérents des services susceptibles de susciter un fort sentiment d'appartenance en dehors des luttes* »², cette extériorité s'interprète fondamentalement comme l'une des faiblesses structurelles dont souffrent ces organisations dans l'entreprise de représentation qu'elles engagent auprès de la classe ouvrière³.

La défaillance de la médiation opérée par les syndicats représentant les salariés résulte enfin de leur faible aptitude à assurer la fonction d'éducation et de socialisation qu'implique leur association à la gestion du 1 % logement. Ce manque se manifeste au cours des années 1960 à travers la répétition des conflits menés dans l'espace urbain – et plus particulièrement dans le parc locatif d'HLM. Il tient avant tout à la concurrence qui s'exerce entre les syndicats et conduit rapidement certains d'entre eux à faire primer une logique d'adhésion (qu'ils espèrent susciter chez les salariés) sur une logique de coopération, en vue d'élaborer un bien commun⁴. À l'instar de ce qui s'observe à cette époque dans les autres domaines du paritarisme, le caractère pluraliste du paysage syndical français et la force de la tradition révolutionnaire que certaines organisations continuent d'incarner engendrent une distribution des fonctions qui tend à enfermer les syndicats ouvriers dans des rôles trop étroits au regard du sens que revêt leur présence au sein de l'institution.

Ces organisations ont d'abord la possibilité de faire le choix de l'intégration institutionnelle, en acceptant de collaborer avec les employeurs et d'exercer la fonction de contrôle social que leur ont assignée le patronat chrétien et les pouvoirs publics. C'est l'option privilégiée historiquement par la CGT-FO, la CGC et la CFTC d'avant la scission de 1964, au risque pour ces organisations de se couper de leurs mandants dans le climat social agité des années 1960. Le choix d'endosser une fonction d'interlocuteur dans la relation sociale les conduit à prendre leurs distances avec les luttes qui commencent à se développer dans

¹ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 104. La spécificité du syndicalisme français tient de ce point de vue au fait d'avoir provoqué l'émergence d'un « syndicalisme de militants » dans lequel l'offre mise à disposition des salariés se limite à des biens collectifs syndicaux et politiques alors que les militants se voient ouvrir l'accès à une série d'avantages particuliers : rétributions politiques individualisées, positions de représentation à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation, etc. (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 51).

² P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 330.

³ Le caractère individualisé du droit du travail constitue une autre donnée structurelle expliquant la faible propension à l'adhésion syndicale en France (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 109).

⁴ Un phénomène similaire s'observe dans les autres domaines de la protection sociale paritaire, ainsi qu'en témoigne ce constat précoce de Pierre Laroque au sujet de la Sécurité sociale : « *Je souhaite que tous les assurés prennent conscience que les institutions sont leur chose, qu'ils en sont responsables et doivent se comporter comme tels. Malheureusement le jeu des élections, en raison de la division du syndicalisme des salariés d'après des positions philosophiques ou politiques, conduit chaque jour davantage à ce que les représentants des salariés aient tendance à se considérer en rivaux les uns des autres, et cherchent à attirer respectivement les électeurs dans leur camp par des promesses plus que par un effort éducatif* » (P. Laroque, 1993, *op. cit.*, p. 232, cité par B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 89).

l'espace urbain. Elle les expose également au danger de se priver des ressources attachées à la pratique revendicative (constitution d'une expertise spécifique sur les besoins en logements, etc.). Ces organisations prêtent également le flanc à la critique naissante de « l'institutionnalisation » qui pointe notamment l'attrait exercé sur bon nombre d'organisations syndicales par la perspective de jouir des avantages afférents à leur présence dans les organismes paritaires¹. Émise en particulier par la CGT², cette critique fragilise les organisations concernées dans la représentation qu'elles s'efforcent de donner du groupe ouvrier, au point pour certaines d'entre elles de se traduire par des circonvolutions, entre revendication sans état d'âme de l'action menée au sein des CIL paritaires et dénonciation des effets de la politique du logement *via* l'affichage d'un soutien ponctuel aux locataires en lutte³.

Les organisations représentatives des salariés peuvent à l'inverse privilégier la construction de l'autonomie, en mettant l'accent sur la solidarité avec les groupes impliqués dans les luttes nées au sein de l'entreprise ou dans l'espace du hors-travail. Ce choix implique pour elles de ne pas s'inscrire totalement dans le cadre de l'institution défini après-guerre, voire de faire défection dans les instances de certains CIL. Ce choix est fait dès la fin des années 1940 par la CGT, syndicat auquel la CFDT semble emboîter le pas deux décennies plus tard. Cette attitude dénote chez ces organisations une capacité à renoncer à une stratégie d'influence sur la mise en œuvre de la politique du logement quand cette stratégie supposerait de leur part qu'elles se reconnaissent dans un rôle de contrôle de leurs mandants⁴. Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure elles se sont effectivement tenues à l'écart de

¹ Cet attrait explique en partie l'inscription massive des syndicats ouvriers après-guerre dans une logique d'intégration institutionnelle : « *Le processus d'imbrication syndicat-État a été davantage subi par le syndicalisme que provoqué par ses mutations internes ou la formulation par lui d'exigences nées d'une conscience de l'évolution du travail à l'intérieur même des masses (...). Dans tous les cas, l'initiative est venue des gouvernements et si les syndicats ne se sont jamais battus pour cette participation, ils ne l'ont pourtant jamais refusée* (A. Pizzorno, 1971, *op. cit.*, p. 120-121).

² La confédération cégétiste s'emploie régulièrement pendant cette période à décrédibiliser l'action menée par les syndicats réformistes dans les instances paritaires en accusant ceux-ci de faire primer des intérêts de structure sur les finalités de l'action syndicale proprement dite.

³ Cette ambivalence n'est pas propre au 1^{er} logement ni au paritarisme. En raison de la difficulté à justifier auprès des salariés certains résultats obtenus, un phénomène comparable s'observe chez les organisations syndicales insérées dans le champ de la négociation collective. Soucieux de ne pas perdre le contact avec les salariés, les syndicats réformistes ont régulièrement tendance pendant les années 1950 à soutenir des conflits sociaux violents et « *se trouvent ainsi piégés par leur mauvaise conscience de négociateurs honteux qui pratiquent le marchandage paritaire en même temps que le discours de lutte des classes* » (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 340).

⁴ La faible propension de la CGT à jouer pleinement le jeu de la négociation collective avec le patronat pendant les années 1950-1960 s'explique de la même manière par son refus de faire « *la police de l'accord* » de façon à garantir la « *paix sociale* » ainsi que par une « *absence de morale de l'autonomie contractuelle* » (J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 173-180 et 183, la dernière expression citée étant attribuée à l'auteur par P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 342).

l'institution pendant cette période¹. On peut cependant souligner l'ambiguïté caractéristique du positionnement adopté par ces organisations. D'un côté, celles-ci éprouvent la tentation de participer au gouvernement d'organismes qui représentent pour elles une opportunité de défendre les intérêts des salariés face aux employeurs et de se voir ouvrir un accès à des ressources multiples. De l'autre, elles ont tendance à conserver une certaine extériorité vis-à-vis de l'institution paritaire, comme l'indique à partir des années 1960 le fait qu'elles privilégient le recours à l'État *via* l'organisation de journées d'action interprofessionnelles destinées à populariser les revendications qu'elles élaborent dans le domaine du logement².

Le caractère quelque peu équivoque des positions adoptées par les organisations représentant les salariés montre qu'aucune n'échappe à la tension fondamentale qui s'exerce entre la logique individualiste de l'adhésion et la logique institutionnelle de la fonction de régulation. Toutes tranchent cependant en faveur de l'une ou l'autre de ces options et, dans les faits, le logement constitue le lieu – à l'instar des autres secteurs de l'action syndicale – d'une « *sorte de répartition des tâches progressivement instaurée entre les syndicats, par exemple entre signataires et entrepreneurs de mobilisations* »³. Or, la manière dont s'opère cette division des rôles se révèle rapidement de nature à entamer la légitimité de l'acteur syndical. Alors que cette légitimité repose sur l'aptitude des organisations concernées à articuler activités représentatives sur le terrain (capacité en puissance) et présence dans les institutions (capacité en acte)⁴, la dynamique de spécialisation à l'œuvre aboutit à ce qu'aucune ne parvient à maîtriser l'ensemble du cycle de représentation (élaboration des revendications, production de soutiens dans l'opinion publique, négociation, obtention de résultats)⁵. Cette dynamique constitue un handicap pour les représentants des salariés dans la mesure où elle fractionne et génère des antagonismes là où l'acte de représentation exige au contraire des formes de continuité et une capacité de coopération : « *La division syndicale en France a conduit à séparer et à cristalliser sous la forme d'organisations rivales des aspects*

¹ Les travaux existants ne proposent pas de vision synthétique à ce sujet. Le cas relativement bien documenté du CIL de Roubaix-Tourcoing permet toutefois d'élaborer quelques hypothèses sur la question. Cet exemple indique que la propension des organisations syndicales contestataires à participer aux instances de décision du 1 % logement tend à évoluer selon les périodes en fonction d'une série de variables (orientation de la politique confédérale, évolution du contexte social local et des relations avec le patronat). On peut supposer que cette disposition varie également selon les territoires, ceci en fonction du degré d'autonomie des structures interprofessionnelles par rapport à la ligne confédérale, du degré d'attachement des acteurs aux ressources symboliques et matérielles liées à la fonction de représentation dans les CIL, etc.

² Cf. chapitre V.

³ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 274.

⁴ Cf. chapitre II.

⁵ *Ibid.*, p. 278.

complémentaires de la fonction représentative »¹. Témoin des effets du pluralisme syndical sur la capacité des organisations ouvrières à concilier les perspectives de l'intégration et de l'autonomie, cet éparpillement de la capacité d'action des syndicats s'interprète dès lors comme le symptôme d'une dérive collective de la représentation syndicale.

Des défauts qui se répercutent sur la légitimité de l'institution paritaire

Plusieurs indices témoignent des limites que rencontrent très tôt les organisations syndicales représentant les salariés dans la médiation qu'elles sont supposées mettre en œuvre dans le domaine du logement. À l'échelle nationale, les confédérations échouent après-guerre à bâtir un projet autonome capable d'indiquer ce que serait l'intérêt des salariés dans ce secteur de l'action publique². Pour de multiples raisons, les mandataires ouvriers dans les CIL se révèlent tout aussi impuissants à faire entendre clairement la voix des salariés dans les instances politiques du 1 % logement. L'incapacité des organisations syndicales à maîtriser la tension qui s'exerce entre intégration et autonomie tend au contraire à brouiller la lisibilité de leur action et à accentuer ainsi la cacophonie qui résulte du pluralisme syndical. Dans cette configuration, les représentants des salariés éprouvent des difficultés évidentes à livrer une interprétation de « l'idée directrice » qui soit propre à infléchir l'emploi des fonds issus de la PEEC dans une direction différente de celle définie par les représentants des employeurs et les dirigeants des CIL.

La manifestation de ces premières marques de faiblesse de la représentation syndicale ne demeure pas sans effet sur les dispositions des principaux acteurs concernés par la gestion du 1 % logement. Elle a d'abord tendance à peser sur la manière dont les premiers concernés se positionnent au sein de l'institution. En assimilant la PEEC à un « salaire différé », les syndicats confortent la thèse patronale de la « gestion par les financeurs »³. Dès lors,

¹ *Ibid.*, p. 280.

² Cette difficulté à promouvoir un projet qui rende compte de la spécificité du mode de vie et des aspirations des salariés est soulignée par Jean-Paul Flamand : « *Après 1945, le problème devenant par trop criant, la question du logement est abordée en tant que telle (par les grandes confédérations), mais trouve très vite sa réponse dans le cadre défini par le système capitaliste de production du logement et d'aménagement de l'espace de vie, à savoir la division de l'espace entre les lieux de travail et les lieux de l'habitat, et sa concrétisation dans le HLM pour ce qui concerne le logement* » (1979, *op. cit.*, p. 94).

³ Les représentants de l'interprofession se sont vite disputé la propriété de la ressource issue de la cotisation interprofessionnelle : « *Les patrons ont tendance à dire : c'est notre argent, nous pouvons en disposer à notre guise et nous n'avons pas besoin d'ouvrir nos comités aux délégués salariés. Les salariés répondent : les sommes versées aux CIL sont incorporées dans le prix de revient, et finalement payées par le consommateur, ce n'est pas le patron qui cotise, c'est l'entreprise, car c'est une fraction différée du salaire* » (H. d'Antin de Vaillac, 1952, *op. cit.*, p. 41-42). Animés par la même conception contributive du 1 % logement, les acteurs économiques et sociaux ont cependant tendance à opposer un front solidaire aux initiatives dans

l'exercice des prérogatives qui leur ont été déléguées par l'État devient rapidement à leurs yeux un « droit acquis »¹ qu'il s'agit de défendre contre la prétention latente de certains acteurs d'accroître leur influence sur l'orientation de la ressource². Les pressions qui s'exercent sur l'institution au milieu des années 1960 leur fournissent un prétexte permettant de justifier cette posture. Alors que l'hypothèse d'une « fiscalisation » de la contribution obligatoire surgit sous la plume du ministre de l'Équipement (voir *infra*), le principe de la gestion paritaire du 1 % logement est défendu par les syndicats réformistes au regard de sa capacité présumée à favoriser la prise en compte des aspirations des salariés³.

Les premières critiques dénonçant le niveau insuffisant des fonds orientés vers la construction sociale agissent sur les syndicats associés au gouvernement des CIL manifestement moins comme un motif de remise en cause de leur action que comme une incitation à défendre les contours de l'institution paritaire ainsi que les prérogatives qu'ils exercent dans celle-ci. Plutôt que de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour accroître leur capacité à représenter pleinement les intérêts de leurs mandants et infléchir l'utilisation des fonds dans un sens plus conforme à l'objet social du 1 % logement, ceux-ci semblent se contenter d'invoquer l'attachement qu'ils éprouvent envers l'institution et de fonder ce sentiment sur l'existence d'un « droit acquis » à la gestion des fonds issus de la PEEC. Un tel conservatisme induit de leur part des comportements peu compatibles avec deux des vertus attendues de leur association à la gestion du 1 % logement, c'est-à-dire une capacité à être en prise directe avec la réalité sociale et une capacité à « élargir la cause » en manifestant la dimension centrale et universelle qui se situe dans l'intérêt collectif des

lesquelles ils perçoivent un risque de remise en cause des prérogatives qu'ils partagent au sein de l'institution. Cette alliance de circonstance se produit notamment au moment de l'instauration de la PEEC. L'expression employée dans la revue du CIL de Roubaix-Tourcoing pour désigner celle-ci témoigne de cette capacité des acteurs socio-professionnels de définir des terrains d'entente pour accroître leur influence auprès du politique : « *Lorsqu'on parle de la contribution interprofessionnelle en faveur de l'effort de construction, une remarque essentielle s'impose : nous avons toujours considéré le prélèvement de 1 % sur les salaires pour la construction de logements destinés aux travailleurs comme un salaire différé* » (CIL, novembre 1953, cité par M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 258, l'expression étant soulignée par nous).

¹ La notion du « droit acquis » est développée dès la fin des années 1940 par les administrateurs des caisses de Sécurité sociale (cf. H. Galant, 1955, *Histoire politique de la Sécurité sociale française, 1945-1952*, Paris, Colin).

² La production d'alternatives à la gestion paritaire provient notamment pendant les années 1950-1960 de la fédération des offices publics d'HLM et d'une partie de la gauche municipale et parlementaire, dont le PCF (voir *infra*).

³ Ainsi un responsable de la CGT-FO déclare-t-il en mars 1965 dans la revue *Logement CIL* : « *Nous ne sommes pas partisans en effet de faire appel aux pouvoirs publics, comme le réclame l'Union nationale* (des fédérations d'organismes d'HLM). (...) *Nous préférons un accord contractuel à une institution étatique. (...) le 1 % étant une cotisation sociale et, à ce titre, du salaire différé, les représentants des syndicats ouvriers ont leur mot à dire à propos de la collecte et de l'emploi du 1 %. Or pour l'instant seuls les CIL paritaires nous donnent cette participation à cette gestion du 1 % qui devrait être de droit comme l'est celle des œuvres sociales des entreprises* » (B. Duriez, 1997, *op. cit.*, p. 244).

salariés¹. Cette attitude des syndicats réformistes ne se limite pas au champ du 1 % logement pendant cette période. Dans la plupart des domaines du paritarisme, ces organisations sont rapidement confrontées à la difficulté qui consiste pour elles à articuler la fonction de représentation qu'elles ont vocation à exercer avec le fonctionnement réel des organes de l'institution. Comme pour détourner l'attention de manquements révélateurs de leur faible qualité représentative, elles réagissent à cette situation en développant une forme de défiance envers l'État et en convergeant avec le patronat sur la conception d'une sphère paritaire littéralement autonome vis-à-vis des pouvoirs publics – conception qui connaîtra une large diffusion au cours des décennies suivantes : « *Le sentiment de l'autonomie de gestion s'est davantage développé avec la capacité à tenir l'État en respect qu'avec la prise en charge effective de responsabilités de gestion* »².

Une seconde approche développée par les syndicats représentant les salariés semble destinée à pallier leur inaptitude à peser sur les stratégies définies au niveau des CIL. Cette approche consiste à affirmer une conception dépolitisée de la question du logement, selon laquelle le paritarisme du 1 % logement serait par essence libéré de l'emprise exercée par les clivages partisans. Une telle approche transparaît au début des années 1970 dans les discours des administrateurs salariés des CIL du Nord : « *Un premier point de vue présente la concertation comme sans objet : il n'y aurait pas de manière paritaire ou non de faire des logements ; les occupants ne verraient pas la différence. En bref, un logement c'est neutre. Le succès ou l'échec du paritarisme relèverait d'un autre facteur. Le climat social, qui ne peut avoir d'incidence sur "l'acte de construire"* »³. Elle fait clairement écho à la culture syndicale de non-intervention dans le secteur du logement qui surdétermine la position des organisations ouvrières sur la question. Elle peut s'interpréter aussi comme une technique utilisée par les syndicats réformistes pour naturaliser leur incapacité à débattre avec les représentants des employeurs sur la nature d'une politique d'emploi des fonds qui soit conforme aux intérêts des salariés. En postulant le caractère superflu de toute forme de délibération dans ce domaine, cette vision aplanie des rapports syndicats-patronat est cependant défavorable aux représentants des salariés. En effet, elle justifie implicitement le transfert d'influence qui s'opère alors *de facto* vers la direction des CIL du fait de la complexification croissante des compétences requises par la gestion des fonds issus de la PEEC.

¹ Cf. M. Offerlé, 1998, *op. cit.* et chapitre II.

² L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 86.

³ D. Cornuel, 1975, *op. cit.*, p. 99.

Les limites de la médiation opérée par les syndicats ont également tendance à rejaillir sur les positions adoptées à l'égard du 1 % logement par divers agents et groupes situés dans l'environnement de l'institution. Elles alimentent les critiques qui commencent alors à pointer certaines dimensions de l'action des CIL et qui constituent le révélateur des difficultés rencontrées par les organisations syndicales pour mettre en œuvre leurs capacités présumées (contribution à la résorption du déficit de représentation politique, amélioration de la gouvernabilité de la société, renforcement de l'efficacité de l'action publique...). La remise en cause de la capacité représentative des syndicats émane pour l'essentiel d'acteurs ayant pour propriété d'être également situés dans l'« espace de représentation »¹. Pour certains d'entre eux, la défaillance relative des représentants des salariés constitue une opportunité de se saisir de leviers d'action dont les acteurs paritaires ont la maîtrise. C'est le cas en particulier de certaines municipalités. L'exemple de Roubaix-Tourcoing montre combien les pratiques développées par les représentants des employeurs et des salariés à la tête des CIL exposent l'institution paritaire au risque d'un déclassement sur la scène politique locale. Dans un contexte marqué par la perte d'attractivité de l'agglomération de Roubaix-Tourcoing, les limites manifestées par la gestion paritaire conduisent la municipalité de Roubaix à recouvrer au cours des années 1960 la maîtrise de sa politique urbaine². Alors que le patronat a tendance à se diviser sur la stratégie à suivre pour assurer le développement de l'économie locale, un consensus se cristallise entre les élites économiques et politiques roubaisiennes autour de l'engagement d'une vaste politique de rénovation urbaine destinée à favoriser l'implantation d'une classe moyenne salariée dans l'agglomération. Reposant notamment sur la « reconquête » du centre-ville aux dépens des travailleurs « déqualifiés » et des travailleurs immigrés qui y résident, cette politique appelle un pilotage capable d'incarner l'intérêt général et justifie « *une reprise en main par la municipalité des questions de logement à la place des partenaires sociaux au sein du CIL* »³. Pour les élus locaux, la délégation qui avait été consentie aux représentants de l'industrie textile à la Libération apparaît sans fondement à partir du moment où les couches moyennes sont appelées à constituer le socle de la future cohésion politique locale⁴. Mais cette évolution ne doit pas seulement s'interpréter comme le décalque des recompositions qui s'opèrent dans le champ économique. En prenant une telle décision, le politique entérine l'impuissance des représentants de l'interprofession à préserver

¹ Cf. M. Offerlé, 1998, *op. cit.* et chapitre II.

² D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *op. cit.*, chapitre IV.

³ *Ibid.*, p. 178. Au cours des années 1970, la municipalité fera également le choix de se ressaisir des questions relatives à l'aménagement et au développement économique aux dépens du patronat (*ibid.*, p. 205-206).

⁴ *Ibid.*, p. 211.

la paix sociale indispensable à la pérennisation de l'apolitisme municipal et sonne ainsi le glas de « l'ordre paritaire »¹.

Le rôle que joue le CIL dans la mise en œuvre de la politique urbaine tend dès lors à se modifier. L'organisme est associé à la politique de rénovation urbaine dont il devient l'un des principaux financeurs. Mais il ne forme plus qu'un partenaire parmi d'autres et doit désormais trouver sa place dans un environnement institutionnel complexe². Témoin de sa banalisation aux yeux des élus locaux, le CIL de Roubaix sera marginalisé, tout comme celui de Lille, dans le processus de concertation qui présidera, au tournant des années 1970, à l'aménagement de la ville nouvelle de Villeneuve-d'Ascq : la concurrence que se livreront les deux organismes en écho aux rivalités qui divisent le patronat métropolitain aboutira à leur neutralisation réciproque dans le processus d'aménagement de ce nouveau front urbain³. L'influence des CIL de la métropole lilloise tendra progressivement en outre à s'effacer au profit de leurs filiales HLM : *« leur rôle politique passe progressivement à l'arrière-plan, tandis que l'initiative revient de plus en plus aux outils opérationnels que sont les organismes HLM du groupe, plus particulièrement les SA. En contact permanent avec les élus, avec les décideurs du système HLM, avec les locataires, les sociétés deviennent les co-conceptrices de politiques dont elles sont au quotidien les principales actrices »*⁴.

Les modalités concrètes de fonctionnement des CIL manifestent l'existence d'un déséquilibre de pouvoir évident entre les employeurs et les représentants des salariés. Elles signalent en outre une difficulté de l'ensemble des mandataires à concilier la défense des intérêts collectifs qu'ils représentent avec la réalisation de la finalité institutionnelle du 1 % logement. Ces défaillances se traduisent dans l'activité de certains CIL par une déconnexion plus ou moins flagrante de l'utilisation des fonds par rapport à l'évolution des besoins en logements (les besoins émanant des populations à faibles revenus en particulier). Elles incitent les élus locaux à se ressaisir des leviers de politique urbaine là même où le paritarisme avait été érigé en mode de gouvernement local. Elles finiront également par attirer l'attention de l'État, qui s'attachera en conséquence à rappeler aux organisations représentant les employeurs et les salariés l'origine et la nature des responsabilités qui leur ont été confiées.

¹ Les années 1960 sont également marquées par la propension des syndicats réformistes à dénoncer la convention nationale textile qui constituait la base du consensus paritaire (voir *supra*).

² « *Négociant jadis en assez bonne position leurs programmes avec des acteurs bien connus et limités en nombre, ministres et maires, (les CIL) se retrouvent intriqués dans un réseau complexe d'interlocuteurs nationaux, régionaux, départementaux, métropolitains et municipaux* » ([B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 160).

³ *Ibid.*, p. 156-157.

⁴ *Ibid.*, p. 165.

3. La « réforme sociale » du 1 % logement et la concentration de l'échange politique au plan national

Si le climat social des années 1960 révèle les limites de la médiation opérée localement par les syndicats représentant les salariés, la gestion des CIL commence également pendant cette période à faire l'objet de critiques au plan national. Dans un contexte marqué par le réaménagement partiel des outils et des finalités de la politique du logement, certains aspects de l'utilisation des fonds versés par les entreprises mettent en évidence l'existence de manquements par rapport à la finalité sociale de l'institution. Cette remise en question conduit l'État à reconsidérer les termes de la délégation consentie en 1953 et à revenir en particulier sur la souplesse initiale du cadre réglementaire de la PEEC. Il s'agit ici de saisir la manière dont ces évolutions – l'inflexion amorcée par la politique du logement et la manifestation de défauts dans la gestion des fonds – interfèrent dans la relation qu'entretiennent les pouvoirs publics avec les représentants nationaux de l'institution et contribuent dans la seconde moitié des années 1960 à redéfinir en partie le cadre de celle-ci. Pour ce faire, nous nous arrêtons d'abord sur les grands axes de la réforme élaborée par les services de l'État pour renforcer l'inscription du 1 % logement dans la politique du logement (3.1), avant de nous intéresser aux modalités de l'apprentissage engagé parallèlement par les partenaires sociaux et conclu par la création d'une fédération unique des CIL (3.2).

3.1 Le renforcement de la tutelle administrative

La réforme du financement du logement de 1953 puis l'appel lancé par l'Abbé Pierre lors de l'hiver 1954 entraînent un engagement conséquent des crédits de l'État dans la construction. Au cours des années qui suivent, la pénurie de logements demeure toutefois une réalité vécue par plusieurs millions de familles. L'accélération de l'exode rural, l'augmentation de l'immigration de travail, le rapatriement des Français d'Algérie et la tendance accentuée à la décohabitation des jeunes ménages alimentent sans cesse les rangs des demandeurs de logements dans les villes. Plusieurs réformes sont adoptées à partir de la fin des années 1950 pour renforcer l'efficacité de l'action publique en conséquence. La mise en place des Zones à urbaniser en priorité (ZUP) instaurées en août 1957 (parallèlement à la politique de rénovation urbaine) vise d'abord à permettre la réalisation de vastes opérations de construction pilotées en partie par les services de l'État et soutenues par une action foncière volontariste ainsi que

par des financements mixtes¹. Les pouvoirs publics font ensuite le choix d'accentuer le caractère social de la construction aidée². Plusieurs catégories d'HLM nouvelles sont mises en place en direction des publics à faibles ressources³. Le recours à des sources de financement privées est enfin encouragé de manière systématique à travers une série de mesures : la création en 1958 des sociétés immobilières de crédit destinées à favoriser l'investissement locatif au moyen d'incitations fiscales, la mise en place de l'épargne logement en 1965, ou encore l'adoption de dispositions favorisant la montée en puissance du secteur bancaire dans le financement de la construction. Cette ouverture du financement du logement aux mécanismes du marché vise alors à faciliter le développement d'une offre de logements financée sans le concours de l'aide publique à la construction et destinée à absorber l'essentiel de la demande solvable.

Alors que le logement demeure en bonne place parmi les priorités affichées par le III^e plan (1958-1961) et le IV^e plan (1962-1965), ces évolutions signalent l'émergence d'une logique libérale appelant l'État à restreindre son engagement direct dans la construction. Cette approche qui s'affirmera plus nettement au cours des années 1970 pointe au moment même où le gouvernement met en œuvre une globalisation de la planification, passant d'une programmation d'équipements directement productifs à une programmation d'équipements collectifs et sociaux (secteur hospitalier, réseau d'autoroutes et des télécommunications, éducation nationale)⁴. Adoptée en écho à la politique économique définie suite à la signature

¹ M. Roncayolo, 2001, *op. cit.*, p. 121-123.

² Le régime de l'accession aidée à la propriété est modifié en 1963 : les LOGECO (catégorie de logements primés créée en 1953) sont supprimés et la distribution du prêt spécial du Crédit foncier est encadrée par des plafonds de ressources.

³ Amorcée en 1961 avec la création des HLM ordinaires (HLMO), des Programmes sociaux de relogement (les PSR instaurés à l'attention des ménages pauvres) et des Immeubles à loyer normalisé (les ILN destinés à l'inverse aux classes moyennes), la segmentation du parc d'HLM est accentuée en 1968 par l'instauration des Programmes à loyer réduit (les PLR dont le profil est similaire aux PSR) et des Immeubles à loyer moyen (les ILM qui s'intercalent entre les HLMO et les ILN). Cette segmentation du parc d'HLM répond alors à la volonté d'accroître le rythme de la construction au prix d'une réduction des normes d'habitation et d'un recentrage des aides publiques sur le secteur social : « Plus l'aide est importante et moins le plafond de ressource pour accéder au logement est élevé. Mais dans le même temps, plus l'aide est importante et moins la qualité des logements est bonne » (B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 34-35).

⁴ P. Bezes, 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, p. 63. Les planificateurs définissent cette catégorie d'équipements par opposition à « l'offre marchande » et aux dysfonctionnements qui caractérisent celle-ci (inégalité d'accès aux services, protection déficiente contre les risques sociaux) : « L'offre marchande répond à la demande économique. Les services collectifs sont censés répondre aux besoins sociaux, dans la mesure où le fonctionnement du marché ne permet pas de les satisfaire » (J. Fournier, N. Questiaux, J.-M. Delarue, 1989, *Traité du social. Situations, luttes politiques, institutions*, Paris, Dalloz, 1^e éd. 1976, p. 723). La notion de « service collectif » regroupe une série de fonctions (l'éducation, la santé, le logement, les transports, l'urbanisme, la culture...) dont chacune représente « un ensemble d'activités qui, dans leur totalité ou dans une large mesure, sont assurées par les collectivités publiques en dehors du marché » (« Fonctions collectives et planification », *Notes et études documentaires*, 3991-3992, 28 mai 1973, cité par C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 250). À noter que la terminologie a évolué au fil des plans, les « services collectifs » retenus à partir du VII^e plan succédant aux « équipements collectifs » du V^e plan

du traité de Rome en 1957, cette logique implique une débudgétisation des aides à la construction qui sera consacrée en 1966 – après une première étape décidée en 1958 – par la transformation du circuit de financement du logement social¹. Dans un contexte caractérisé par l'internationalisation croissante de l'économie française, l'aménagement d'un environnement économique favorable aux entreprises devient un objectif prioritaire pour les gouvernements de la V^e République. Contraints désormais de composer avec la « contrainte extérieure », ceux-ci s'emploient en ce sens à lutter contre l'inflation, à favoriser le développement de l'initiative privée (en assouplissant les conditions d'activités des promoteurs immobiliers et des banques dans le domaine du logement²) et à concentrer la dépense publique sur les seuls secteurs qui ne peuvent être pris en charge par le marché – c'est-à-dire en premier lieu la construction d'HLM³.

Il s'agit ici de mesurer les implications de cette première inflexion de la politique du logement sur l'organisation du 1 % logement. Suite à l'instauration de la PEEC en 1953, la doctrine administrative s'est efforcée de circonscrire le champ d'application de la contribution obligatoire, avant qu'une série de textes parus au cours des années 1960 (lors de la réforme de 1966 en particulier⁴) ne témoigne d'une tendance accrue de l'administration à vouloir encadrer les conditions d'utilisation de la ressource financière. Trois logiques sont à l'œuvre dans cette réglementation qui vise à renforcer l'efficacité sociale de la PEEC : l'orientation prioritaire de la ressource versée par les entreprises vers la construction d'HLM (3.1.1), la restriction de la souplesse d'investissement accordée initialement aux employeurs (3.1.2) et la promotion des CIL à la faveur d'une rationalisation du réseau de collecte (3.1.3).

et aux « fonctions collectives » du VI^e plan (J. Fournier, N. Questiaux, J.-M. Delarue, 1989, *op. cit.*, p. 734-735). L'histoire et la sociologie de cette catégorie de l'action publique est abordée dans F. Fourquet, N. Murard, 1992, *Valeur des services collectifs sociaux. Une contribution à la théorie du social*, Bayonne, Ikerka. Sur la place centrale des équipements collectifs dans les interventions menées dans les quartiers de grands ensembles à partir des années 1960, voir chapitre V.

¹ B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 25-28. La réforme du financement du logement social marque l'arrêt des prêts directs du Trésor à la construction. La majeure partie des fonds prêtés aux organismes d'HLM provient désormais d'une Caisse nationale – la Caisse des prêts aux organismes d'HLM – alimentée pour l'essentiel par la ressource à taux réduit du Livret A mise à disposition par la Caisse des dépôts et consignations. L'orientation de la réforme est conforme en cela à celles du plan de stabilisation de 1963 qui vise notamment à réduire les dépenses publiques par une action de débudgétisation (P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 70).

² Sur le développement du secteur de la promotion immobilière dans les années 1960, voir C. Topalov, 1987, *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 251-255.

³ Le principe d'une substitution du financement privé à l'aide publique au logement est affiché dès le V^e plan.

⁴ Le 7 novembre 1966 sont signés deux décrets et une série de huit arrêtés qui redéfinissent en partie le cadre réglementaire du 1 % logement.

3.1.1 Un recentrage de l'investissement de la PEEC sur le secteur HLM

Mobiliser des ressources extrabudgétaires pour financer la construction constitue progressivement une priorité pour les pouvoirs publics à partir de la fin des années 1950¹. Le renforcement de l'efficacité sociale du 1 % logement se trouve logiquement au premier rang de leurs préoccupations, au moment même où certains CIL sont critiqués pour leur tendance à transiger avec celle-ci. Plusieurs voix s'élèvent dans ce contexte pour réclamer un encadrement plus strict de la gestion des fonds issus de la PEEC. Cette demande porte d'abord sur les modalités d'attribution des logements aidés. Alors que cette question représente un sujet sensible au cours des années 1950, l'influence qu'exercent les organismes collecteurs du 1 % logement dans ce domaine est de plus en plus régulièrement montrée du doigt. Ainsi, en 1958, une circulaire du ministre de la Construction indique que plusieurs logements économiques et familiaux (LOGECO) ont été attribués à des salariés dont les ressources ne justifient pas selon lui la mise à disposition de logements bénéficiant d'une aide de l'État². Cette circulaire ne reste pas lettre morte. Elle débouche sur la création d'une commission composée de représentants de l'État et des CIL de la Région parisienne et dont le rôle est de donner un avis sur les attributions des logements financés par les organismes collecteurs³.

L'utilisation de la ressource issue de l'obligation connaît également une première remise en cause pendant cette période. Plusieurs modalités d'emploi des fonds sont alors sujettes à caution. C'est le cas en particulier des investissements réalisés par des sociétés « à

¹ Sauf mention contraire, les éléments exposés dans les pages qui suivent sont issus de la thèse réalisée à la fin des années 1960 par Mireille Girardin sur la transformation de l'organisation juridique du 1 % logement (1970, *op. cit.*).

² L'attribution des logements primés n'est pas soumise alors à des plafonds de ressources. On peut supposer que cette caractéristique, conjuguée avec des conditions de financement plus favorables, participe de la préférence manifestée par les CIL pour le financement de la construction de logements primés plutôt que d'HLM : entre 1957 et 1963, la part majoritaire des versements accordés aux organismes collecteurs va à des organismes qui utilisent essentiellement le financement principal du Crédit foncier (S. Magri, 1977, *op. cit.*, p. 79-80). Le phénomène est particulièrement prégnant dans la région parisienne où une part importante des fonds engendrés par la PEEC est investie pendant les années 1950 dans les opérations réalisées par la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (SCIC). Ces investissements sont alors susceptibles d'être réalisés soit directement par les entreprises sous la forme de souscriptions d'action dans des sociétés civiles immobilières (SCI) constituées avec la Caisse des dépôts et consignations, soit indirectement dans les opérations de la Compagnie immobilière de la région parisienne, organisme constitué notamment par la Caisse des dépôts et consignations, l'Office Central Interprofessionnel de Logement (OCIL), la Chambre de commerce de Paris et la Caisse d'allocations familiales de la région parisienne (*ibid.*, p. 81).

³ M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 228-229. Cette mesure s'inscrit dans le processus d'encadrement des attributions d'HLM qu'amorce le décret du 19 décembre 1963 (mise en place d'une commission d'attribution au sein du conseil d'administration de chaque office public d'HLM pour « plus de transparence et d'équité », cf. P. Kamoun, 2005, « Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales*, 123, p. 25-26) et qui sera consolidé au tournant des années 1970 par l'instauration de contingents réservataires (cf. chapitre VI).

statuts spéciaux » plus ou moins directement liées à des entreprises assujetties à la PEEC (voir *supra*). Alors qu'une série de scandales impliquant des promoteurs immobiliers défraye la chronique¹, l'attention des pouvoirs publics est attirée par le standing élevé des opérations et le caractère ostentatoire des campagnes de commercialisation réalisées par les sociétés en question. Le ministère de la Construction s'inquiète en 1958 de ce que « *le caractère social de l'institution du 1 % a parfois (...) été perdu de vue* », estimant notamment que dans le cadre de certains programmes de construction « *la part de 1 % affectée au logement des cadres dépasse celle qui devrait normalement lui être réservée, compte tenu de l'importance numérique de ces salariés dans l'ensemble des travailleurs des entreprises* »².

L'observation ne fait l'objet d'aucune suite, mais la question est à nouveau soulevée en 1966 – avec plus de fermeté cette fois – dans le contexte de la réforme du système de financement des HLM. Dans une lettre adressée le 6 mai au président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, le ministre de l'Équipement réaffirme avec force la vocation sociale du 1 % logement, mise en cause à ses yeux par les réalisations « *abusives* » de « *logements de luxe* » par les sociétés à statuts spéciaux. Il déclare ainsi : « *De telles opérations, encouragées par les facilités dont jouissent les sociétés à statuts spéciaux qui, de ce fait, ne font que proliférer et par la possibilité offerte aux employeurs d'y investir les sommes dont ils sont redevables au titre du 1 %, dénaturent le principe même de la participation des employeurs à l'effort de construction qui a été conçue, par le législateur, comme un investissement à but social dans l'édification de logements de normes simples* »³. Le rappel à l'ordre est assorti d'une menace explicite : « *Quand je vous aurai signalé que ces sociétés sont le plus souvent l'émanation d'intérêts particuliers et non d'organismes à caractère désintéressé il ne vous échappera pas que le Gouvernement ne va pas pouvoir rester longtemps indifférent à la dégradation de cette institution créée (...) dans le but de résoudre la crise du logement par la construction de logements sociaux. (...) J'ajoute qu'à défaut de voir cesser cette manière de faire le Gouvernement devra envisager une réglementation contraignante susceptible d'aboutir rapidement à la fiscalisation pure et simple du 1 %* »⁴.

¹ Les années 1960 sont en effet marquées par l'intensité de la spéculation qui entoure les opérations de promotion immobilière et singulièrement l'activité des sociétés civiles immobilières, dans un contexte où l'absence de contraintes juridiques et financières favorise la circulation rapide des capitaux (M. Roncayolo, 2001, *op. cit.*, p. 120). Le problème posé par ces scandales tient alors pour les pouvoirs publics dans le fait qu'ils risquent d'alarmer l'opinion publique et de détourner l'épargne du secteur de la construction.

² Circulaire du ministère de la Construction du 16 décembre 1958, citée par M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 179.

³ *Ibid.*, p. 179.

⁴ *Ibid.*, p. 179-180. Au vu de la propension de l'exécutif à agiter cette menace de manière récurrente au cours des années suivantes, il paraît opportun de préciser le sens de la notion de « fiscalisation » évoquée par le ministre.

Une fois de plus l'avertissement est sans frais – ou du moins les pouvoirs publics optent-ils finalement pour des mesures moins radicales. Plutôt qu'une budgétisation des fonds, c'est une accentuation de l'orientation de la PEEC vers la construction de logements aidés – et en particulier d'HLM – qui est spécifiée par la réforme du 7 novembre 1966. À la satisfaction du mouvement des HLM¹, l'ensemble des opérations financées par la PEEC est ainsi soumis au respect des normes de surface ainsi que des prix plafonds définis pour les logements primés (et par voie de conséquence pour les HLM). En d'autres termes, les aides du 1 % logement sont désormais réservées aux seuls logements bénéficiant à titre principal du financement aidé de l'État. Destinée à adapter la structure de l'emploi des fonds issus de la PEEC au nouveau système de financement du logement social, cette disposition a pour effet mécanique de supprimer la raison d'être des sociétés à statuts spéciaux. En outre, les textes ôtent à ces sociétés la possibilité de percevoir directement la participation des employeurs et les contraignent à se placer sous le contrôle d'un collecteur financier pour pouvoir bénéficier des concours financiers du 1 % logement².

Dans le champ de la protection sociale, cette notion désigne généralement la mise en place d'une gestion administrative et d'un financement par l'impôt (par substitution à la cotisation sociale) au nom du rendement supérieur qui est prêté à ce dernier. Plusieurs projets de fiscalisation de la Sécurité sociale sont ainsi élaborés au cours des années 1950 par la haute fonction publique majoritairement hostile au modèle de la gestion par les intéressés (sur les enjeux d'une telle réforme et les protestations qu'elle soulève alors chez les syndicats, voir B. Friot, 1998, *op. cit.*, p. 202-203). Dans le cas du 1 % logement, tout indique que le terme de « fiscalisation » doit être compris dans le sens plus général d'une « étatisation », voire d'une « budgétisation » de la ressource financière. Selon les contextes, ce terme désigne ainsi un transfert de la décision relative à l'emploi de tout ou partie des fonds versés par les entreprises vers d'autres régimes sociaux, vers l'administration ou vers une caisse nationale du logement paraétatique – soit autant de formules qui impliquent plus ou moins clairement l'assimilation de la PEEC à une ressource fiscale.

¹ Plusieurs dirigeants d'organismes d'HLM jugent alors insuffisant l'effort financier réalisé par les CIL en faveur de la construction sociale. Les tribunes des congrès de l'UNFOHLM résonnent régulièrement de récriminations sur ce thème. Lors du congrès de Rouen en 1964, un orateur appelle par exemple de ses vœux « *une meilleure distribution, sinon exclusive, du moins largement prioritaire, en faveur des organismes d'HLM du produit de la contribution logement versée par les employeurs* » (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 164). Des propositions allant dans ce sens sont déposées pendant cette période à l'Assemblée nationale, au Sénat ou encore au Conseil général de la Seine. Certaines d'entre elles, élaborées notamment par le PCF, visent à « *réserver l'exclusivité de la collecte aux offices publics d'HLM* » (*ibid.*, p. 165) – sachant que dans l'esprit des élus communistes ce projet semble concerner uniquement l'utilisation de la ressource financière et ne contester en rien aux CIL la responsabilité de collecter les fonds des entreprises (*ibid.*, p. 138).

² La même disposition est prise à l'égard des « sociétés sous égide ». En raison de la large acception développée dans un premier temps par l'administration au sujet de cette catégorie de sociétés, celle-ci englobait des sociétés bien souvent dépourvues de liens financiers ou fonctionnels avec les organismes qui étaient censés les maîtriser et finissait par susciter la suspicion quant à l'objet réel des sociétés concernées. À partir de la réforme de 1966, les sociétés « sous égide » sont désormais désignées – à l'instar des sociétés « à statuts spéciaux » – sous la dénomination de sociétés « sous contrôle ». Si les modalités exactes du contrôle exercé par l'organisme collecteur ne sont pas précisées par les textes, cette mesure a pour conséquence essentielle de rendre l'organisme financier responsable du bon emploi des fonds utilisés par les sociétés (*ibid.*, p. 174-175).

Par-delà la résolution de la question sensible des sociétés à statuts spéciaux¹, le recentrage des fonds générés par la PEEC sur la construction de logements aidés constitue l'un des aspects les plus marquants de la réforme de 1966. Celle-ci vise en outre à lutter contre la dispersion des fonds et l'éparpillement des organes de collecte qui constitue alors l'héritage des décrets de 1953. Le renforcement du caractère social de l'institution passe ainsi par l'adoption de plusieurs autres dispositions qui portent sur les conditions d'utilisation de la PEEC par les entreprises et la rationalisation du réseau des organismes collecteurs.

3.1.2 La restriction des possibilités d'investissement direct par les entreprises

Afin d'accroître l'efficacité sociale du 1 % logement, le pouvoir réglementaire s'efforce d'optimiser le rendement financier de la PEEC. La réalisation de cet objectif passe d'abord par une intensification des flux d'investissement engendrés par la contribution patronale. Plusieurs mesures sont prises à cette fin, qui ont également pour effet de peser sur les modalités de l'apprentissage entamé par les employeurs suite à l'instauration de l'obligation. En vue d'augmenter le volume global de la ressource financière, l'assiette de la PEEC est élargie par la loi du 28 juin 1963 qui assujettit de nouvelles catégories d'employeurs à l'obligation d'investir (les associations et les établissements publics industriels et commerciaux en particulier)². Les pouvoirs publics décident en outre de modifier la règle relative à la durée de l'investissement réalisé sous forme de prêts, afin d'allonger le temps de rotation des fonds dans le circuit de la construction et de lutter contre leur thésaurisation³. L'objectif de cette disposition est également d'amener les entreprises à verser leur participation sous la forme de subventions, l'immobilisation sur une durée plus longue de l'actif constitué par la créance étant censée décourager le recours à la formule du prêt.

Les textes de 1966 opèrent ensuite une mise à plat de la réglementation et de la doctrine administrative de façon à lutter contre le phénomène de dispersion des fonds. Sans

¹ La réforme de 1966 s'inscrit de ce point de vue dans une logique plus générale d'assainissement des tendances spéculatives qui accompagnent l'activité des sociétés civiles immobilières, dont la propension à produire des gains de plus-values pour les actionnaires avait été enrayée en décembre 1963 par une modification de leur régime fiscal (M. Roncayolo, 2001, *op. cit.*, p. 125).

² Le périmètre des entreprises échappant à l'obligation se réduit dès lors aux entreprises de moins de dix salariés, aux entreprises du secteur agricole, à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs établissements administratifs.

³ Alors que le décret du 2 décembre 1953 prévoit que toute somme prêtée par l'entreprise au titre de la PEEC doit demeurer investie pendant au moins dix ans, cette durée est portée à vingt ans en 1966. Décidée au même moment, la diminution de dix à cinq ans de la durée minimale de remboursements des prêts accordés aux salariés a pour effet de quadrupler le nombre des bénéficiaires en matière d'accession à la propriété : contraint d'attendre vingt ans pour recouvrer son investissement, l'employeur a désormais la possibilité d'accorder quatre prêts sur cette période quand il n'était en mesure auparavant d'en accorder qu'un seul en dix ans (*ibid.*, p. 67).

modifier la teneur des décrets de 1953 sur ce point, ils définissent plus précisément les possibilités dont dispose l'employeur pour se libérer de l'obligation. Quatre possibilités sont identifiées en la matière : l'emploi direct dans la construction, l'aide aux candidats à l'accession à la propriété sous la forme de subventions ou de prêts, le versement aux organismes collecteurs sous la forme de subventions ou de prêts, et le financement sous forme de subventions, de prêts ou de souscriptions d'actions de programmes réalisés par les organismes constructeurs (pour la location ou l'accession à la propriété). La réforme de 1966 circonscrit ensuite le champ de l'investissement des fonds issus de la PEEC par une série de caractéristiques obligatoires : ces fonds doivent financer la construction de logements ayant le caractère de résidence principale pour leurs occupants et ne dépassant pas les normes maximales des logements primés, à l'exclusion des logements de gardiennage, des logements qui ne disposent pas d'un accès indépendant par rapport à l'entreprise (la contribution patronale n'ayant pas vocation à financer les logements inclus dans les équipements de production), ou encore de ceux qui ne respectent pas les normes minimales d'habitation¹.

La recherche d'une plus grande efficacité sociale conduit en outre les pouvoirs publics à encourager les entreprises à abandonner toute pratique relevant de l'investissement direct dans la construction. Si les textes parus en 1966 conservent cette possibilité à l'employeur, ils incitent toutefois fortement celui-ci à privilégier le versement de sa participation à des organismes chargés d'investir les fonds pour son compte. Cette incitation est contenue dans la décision qui interdit l'investissement de la PEEC dans la construction de logements excédant les caractéristiques et les prix fixés pour l'octroi des primes à la construction (voir *supra*). Une telle disposition est en effet de nature à réaffirmer le caractère complémentaire de la contribution patronale : les investissements réalisés directement par les employeurs ne sont désormais libératoires de l'obligation qu'à hauteur des barèmes établis pour chaque type de logement primé. Le montant de l'investissement réalisé au titre de la PEEC ne pouvant représenter au mieux que la moitié du coût de l'opération, cette mesure a pour effet de contraindre l'entreprise à couvrir la part restante en recourant soit à des emprunts extérieurs

¹ En excluant ainsi l'achat de bâtiments existants du champ des emplois libératoires de l'obligation d'investir, les textes réaffirment la vocation de la PEEC, qui est de financer la construction. La règle générale accepte cependant plusieurs dérogations qui sont énoncées par la circulaire du ministère de l'Équipement du 10 mars 1967 : les organismes collecteurs peuvent financer la réalisation d'équipements sociaux ainsi que l'amélioration du parc de logements anciens et sont autorisés à prélever une partie des sommes collectées pour couvrir leurs frais de gestion (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 189-190). Les catégories d'habitat collectif finançables par la participation des employeurs sont également précisées. L'immobilier de loisir (établissement de colonies de vacances) ou occupé de façon temporaire (maisons de repos, centres d'apprentissage) n'entre pas dans le champ d'application de la PEEC, à la différence des immeubles destinés à l'habitation en commun dès lors qu'ils accueillent des occupants de façon permanente : foyers de jeunes travailleurs, foyers pour la main-d'œuvre immigrée, foyers pour personnes âgées, résidences d'étudiants... (*ibid.*, p. 192-193).

(auprès du Crédit foncier de France ou de la Caisse de prêts aux organismes d'HLM), soit à un financement en fonds propres. Dans les faits, les pouvoirs publics imposent aux entreprises le recours aux prêts aidés : « *Il ne faut pas négliger le fait que la plupart du temps les employeurs répugnent, en effet, à effectuer des versements qui ne seraient pas pris en totalité en compte au titre de leur obligation annuelle* »¹.

Les dispositions prévues par les textes de 1966 ont pour conséquence *in fine* de limiter considérablement le nombre de logements construits par les employeurs afin d'être loués en qualité d'accessoire au contrat de travail². Alors que cette possibilité constitue la motivation essentielle de l'investissement direct dans la construction, les limites qui y sont apportées conduiront dès lors une proportion croissante d'entreprises à confier sa participation à des organismes collecteurs. Une logique comparable filtre d'une mesure prise au sujet du financement de l'accession à la propriété. Les textes de 1966 établissent en effet que « (lorsque) *les sommes versées par les employeurs à leurs salariés ne sont pas utilisées conformément à la réglementation relative à la participation obligatoire, l'investissement n'est pas libératoire* »³. En faisant courir à l'employeur le risque de devoir s'acquitter de la cotisation de 2 % en cas de non-conformité des investissements réalisés par ses salariés, cette mesure vise clairement à décourager la formule des prêts directs aux candidats à l'accession à la propriété⁴.

3.1.3 Des CIL à la fois promus et davantage contrôlés

D'autres mesures sont adoptées dans le cadre de la réforme de 1966 pour accroître le rendement financier de la PEEC. Cet objectif est également recherché à travers la rationalisation du réseau de collecte de la contribution obligatoire. Plusieurs dispositions sont

¹ *Ibid.*, p. 230.

² Ainsi que nous l'avons mentionné *supra*, l'octroi des primes à la construction et des financements HLM est en effet subordonné à l'absence de lien entre le contrat de location et le contrat de travail.

³ Décret du 7 novembre 1966, cité par *ibid.*, p. 212.

⁴ Elle atteindra progressivement son objectif, en relation avec le caractère dissuasif des contraintes qui sont attachées à l'aide directe à l'accession à la propriété : « (En cas de prêt direct au salarié), *il appartient donc à l'entreprise de prendre toutes précautions nécessaires : vérifier que le terrain est constructible, soutenir l'emprunteur dans ses démarches, le guider dans son choix, s'assurer de ses possibilités financières. Soit, en un mot, exercer une véritable tutelle : ce genre de rapports tendant à disparaître entre les employeurs et leurs salariés, l'entreprise qui désire consentir des prêts directs cherche à reporter sur le salarié le risque qu'elle encourt du fait de la non-observation de la réglementation par ce dernier. (...) Toutes ces obligations créent aux entreprises qui consentent de nombreux prêts des sujétions auxquelles elles ont assez fréquemment cherché à se soustraire en demandant aux organismes collecteurs d'être leurs mandataires pour l'octroi des prêts à leur personnel. Les organismes collecteurs consentent alors les prêts pour le compte des entreprises ; ils en poursuivent le recouvrement et assurent le réinvestissement des sommes remboursées* » (J. Drouet, 1977a, *op. cit.*, p. 53-54).

prises en ce sens. La gestion de la manne financière est d'abord confiée à un nombre resserré d'organismes, les textes ôtant la possibilité de collecter à ceux dont la marginalité est perçue comme un facteur d'éparpillement de la ressource¹. Les organismes habilités à percevoir la PEEC sont ensuite classés en deux catégories. La première regroupe les « collecteurs financiers », c'est-à-dire les groupements à caractère désintéressé – les CIL et les Caisses d'allocations familiales (CAF) pour l'essentiel –, les chambres de commerce et les sociétés de crédit immobilier, qui ont vocation à investir la contribution obligatoire dans des opérations de construction engagées par des organismes constructeurs ou des particuliers. La seconde est constituée des « organismes constructeurs », soit les organismes d'HLM et les sociétés immobilières d'économie mixte, qui investissent directement les fonds collectés dans leurs propres opérations.

Si l'entreprise conserve une certaine liberté de choix, le circuit de collecte du 1 % logement tend de fait à se recentrer sur les CIL et les chambres de commerce². Renforcé par les limites apportées à la formule de l'investissement direct, le rôle éminent des CIL dans la collecte et l'emploi des fonds issus de la PEEC est ainsi confirmé par le pouvoir réglementaire. Alors que les textes de 1953 englobaient ceux-ci dans la catégorie plutôt vague des « *groupements à caractère désintéressé poursuivant la construction de logements* » (voir *supra*), la réforme de 1966 les distingue en précisant que les entreprises peuvent se libérer de l'obligation en versant leur participation « *à des associations de caractère professionnel ou interprofessionnel ayant pour objet exclusif de promouvoir la construction de logements* »³. Les textes de 1966 mettent ainsi un terme à un débat juridique entamé au lendemain de la parution des textes de 1953 à propos de l'opportunité des pratiques qui consistent à déléguer la gestion de fonds issus d'une obligation légale à des associations régies par la loi de 1901. Ils reconnaissent un rôle prépondérant aux CIL en validant une doctrine administrative relativement souple sur l'interprétation des statuts de la loi 1901 : « (...) *les CIL peuvent être considérés comme des organismes "sui generis" se rangeant dans les nouvelles catégories appelées "organismes sociaux" et que des lois récentes autorisent à effectuer certaines fonctions tout en leur conservant un cadre juridique préexistant qui peut ne pas paraître*

¹ Le nombre d'organismes ayant une activité de collecte de la PEEC s'élève à 4544 en 1966 (L. Houdeville, 1969, *op. cit.*, p. 260). Parmi les organismes qui se voient retirer leur habilitation à collecter cette année-là, on compte notamment les sociétés mutualistes, les mouvements d'aide au logement d'origine confessionnelle, les caisses auxiliaires de prêts et les communes (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 125).

² Un grand nombre de chambres de commerce n'a toutefois qu'une action marginale, se contentant de reverser les fonds collectés auprès des entreprises à un CIL ou à un organisme d'HLM apte à investir ceux-ci (*ibid.*, p. 154).

³ Décret du 7 novembre 1966, cité par *ibid.*, p. 141.

parfaitement adapté aux circonstances nouvelles, l'ancienne législation n'ayant pu prévoir l'évolution économique et sociale actuelle »¹.

Les modalités de la gestion des fonds versés aux CIL (et plus généralement à l'ensemble des organismes habilités à collecter la PEEC) font parallèlement l'objet d'un encadrement renforcé par rapport au dispositif prévu en 1953². Alors que la doctrine administrative s'était enrichie de nouveaux termes destinés à combler ce que les directions du ministère de la Construction ont rapidement eu tendance à considérer comme un vide juridique, celle-ci est entièrement remise à plat par la réforme de 1966 et la définition d'un dispositif générique de contrôles et de sanctions à l'intention des organismes collecteurs. Ce dispositif se décline à travers une série de mesures relatives à la collecte et à l'emploi des fonds : obligation pour les organismes visés de rendre compte annuellement du volume des sommes collectées au titre de la PEEC, ouverture d'une possibilité pour les trésoriers payeurs généraux et les agents de la direction départementale de la construction de s'assurer de la conformité de l'emploi des fonds au regard de la réglementation en vigueur³, instauration d'un régime d'avertissement et de sanction pouvant aboutir à une interdiction de collecte prononcée par le ministre de l'Équipement.

De ce point de vue, les textes de 1966 réservent un sort à part aux CIL. Ils définissent une série de conditions à l'activité engagée par ces organismes. Afin de lutter contre le phénomène de dispersion des fonds, les CIL sont d'abord soumis à des conditions de représentativité définies en référence au nombre d'adhérents et au montant des sommes collectées⁴. Si par ailleurs ceux-ci sont confirmés dans leur statut associatif, ils doivent incorporer dans leurs statuts une série de clauses-types qui permettent de préciser leur objet

¹ *Ibid.*, p. 128.

² Il s'agit là encore de revenir sur le caractère libéral initial de la PEEC. Si les textes de 1953 donnaient aux agents du ministère de la Reconstruction et du logement la possibilité de réaliser des contrôles sur les modalités de gestion de la PEEC, le champ de ces derniers paraissait en effet restreint et mal défini aux yeux de plusieurs observateurs. Le régime des sanctions encourues par les collecteurs constitue à cet égard un exemple symptomatique. La circulaire du ministère de la Reconstruction et du logement du 15 décembre 1953 en précisait les modalités dans ces termes : « *Au cas où les contrôles ainsi effectués feraient apparaître qu'un organisme collecteur n'a pas satisfait aux règles fixées, celui-ci cesserait d'être habilité à recueillir les fonds en cause, sans préjudice des sanctions civiles et pénales éventuellement applicables. Une large publicité devra être faite sur le plan local pour éviter que les employeurs ne continuent à effectuer des versements auprès de ces organismes* » (*ibid.*, p. 114). Dans un article publié en 1954, M. de Lacoste-Lareymondie estimait que le recours au retrait d'habilitation et aux sanctions civiles et pénales évoquées auraient pu « *manquer de support* », et que la seule sanction potentiellement efficace avancée par les textes avait pour effet de rendre les organismes collecteurs « *moins responsables devant l'administration que devant leurs cotisants* » (*ibid.*, p. 114-115).

³ Les contrôles de l'administration ne portent que sur la régularité de l'utilisation de la ressource, la pertinence des investissements étant laissée à l'appréciation des collecteurs. Ces organismes sont censés veiller notamment à ce que les sommes collectées soient utilisées avec « *diligence* », afin d'éviter que certains organismes ne « *thésaurisent* » les fonds pendant une durée excessivement longue (*ibid.*, p. 116).

⁴ L'objectif de cette disposition est de réduire de manière significative un nombre de CIL jugé beaucoup trop élevé (quatre-vingt-un organismes sont recensés en 1965 dans le seul département de la Seine par exemple).

(la construction de logements¹), la nature de leurs ressources, les conditions d'indemnisation des membres du conseil d'administration² ou encore les modalités de leur gestion financière³. Le nouveau cadre réglementaire impose enfin aux CIL un mode de contrôle spécifique, prévoyant que ceux-ci feront l'objet d'un contrôle systématique par l'Inspection générale des finances.

Les mesures prises en direction des CIL dans le cadre de la réforme de 1966 répondent en définitive à deux logiques principales. La première réside dans la volonté des pouvoirs publics de renforcer les possibilités d'encadrement *ex-ante* et *ex-post* de la gestion des fonds issus de la PEEC. Cette logique d'encadrement administratif ne se limite nullement à cette catégorie d'organismes mais s'affirme avec une acuité particulière dans leur cas⁴. La seconde logique à l'œuvre dans la nouvelle réglementation s'analyse en étroite relation avec cette première tendance. Elle consiste à consolider les responsabilités détenues par les CIL au sein de l'institution au nom de la capacité accrue de ceux-ci de garantir le caractère social de l'investissement de la PEEC – cette aptitude étant censée provenir précisément des dispositions réglementaires prises en ce sens. En d'autres termes, la réforme de 1966 met en œuvre un resserrement du pouvoir réglementaire sur l'action développée par les CIL tout en réitérant le crédit dont jouissent ces organismes⁵. En cela, elle manifeste en apparence une forme d'ambivalence de la part des pouvoirs publics, la volonté de promouvoir les organes pilotés par les représentants de l'interprofession empruntant une voie – la consolidation du pouvoir réglementaire – qui trahit simultanément une relative perte de confiance dans la capacité des acteurs concernés de créer par eux-mêmes les conditions d'une gestion des fonds conforme à l'intérêt général⁶.

¹ La clause-type stipule à cet égard que la PEEC peut être utilisée sous la forme de « *prêts ou subventions (accordés) à des personnes physiques, notamment aux salariés des entreprises qui lui versent leur participation* » et de « *prêts ou subventions (accordés) à des organismes désintéressés pour la construction de logements (notamment de foyers de jeunes travailleurs ou de personnes âgées et de maisons d'étudiants) (...)* » (*ibid.*, p. 143).

² La clause-type précise que « (les) *fonctions des membres du conseil d'administration sont gratuites mais (que) le conseil pourra décider de rembourser à ses membres les dépenses qu'entraînerait pour eux l'exercice de leurs fonctions* » (*ibid.*, p. 144).

³ La clause-type stipule que les sommes recueillies (collecte et retours de prêts) constituent un « *patrimoine affecté* », dont la fraction en attente d'emploi ne doit pas excéder un seuil donné, afin d'éviter une thésaurisation abusive (*ibid.*, p. 145).

⁴ « *On ne saurait (...) méconnaître l'importance et l'efficacité de l'inclusion obligatoire de clauses-types dans les statuts en tant que moyen de contrôle officiel* » (*ibid.*, p. 147).

⁵ Le fait que la réglementation marque davantage les CIL que les autres organismes collecteurs constitue en ce sens une forme de reconnaissance de la spécificité de l'objet de ces organismes (J. Mercier, 1975, *Le meilleur 1 %*. *Techniques de démultiplication d'un financement social et complémentaire*, Paris, Editions de l'habitation, p. 276).

⁶ La logique interne de cette réforme – qui vise à la fois à accroître le contrôle du pouvoir administratif et à recentrer l'échange avec l'acteur socioprofessionnel sur l'échelon national – est analysée dans la conclusion de cette section.

3.2 L'apprentissage des partenaires sociaux : d'un « mouvement populaire » local au partenariat social centralisé

Certains traits caractéristiques de la gestion de la PEEC pendant les années 1960 instillent un doute sur la capacité des représentants économiques et sociaux à inscrire leur action dans le cadre défini par les fondateurs de l'institution interprofessionnelle. En témoigne, avec la série de mesures adoptées par l'État en 1966, l'émergence de régulations enclines – à l'image des offices publics d'HLM – à mettre en cause les attributions des entreprises et des CIL et à affirmer leur prétention de peser davantage sur la collecte et l'emploi des fonds. Les critiques dont les CIL sont la cible influent dès lors sur les dispositions des représentants de l'interprofession, incitant ceux-ci à s'entendre sur les moyens de consolider leur légitimité et de pérenniser les prérogatives qui leur ont été déléguées en 1953. Les clivages qui s'étaient révélés au sein de la sphère professionnelle dans le contexte de la généralisation de la contribution volontaire se manifestent pourtant avec la même évidence suite à l'instauration de la PEEC. Deux tendances s'opposent sur la voie à suivre pour préserver l'autonomie des CIL et affermir leur maîtrise sur les fonds versés par les entreprises. Bénéficiant de l'appui ponctuel des syndicats réformistes (la CGT-FO et la CFTC en particulier), le CPL incarne la première tendance, qui milite en faveur d'une généralisation du paritarisme par l'intermédiaire d'une convention collective nationale (2.3.1). À travers le CNAH, l'organe qu'il a mis en place pour défendre le point de vue des employeurs dans le secteur du logement, le CNPF représente la seconde, qui mise davantage sur une stratégie consistant à développer les contacts au sein de l'administration (2.3.2). Face à la montée des critiques et à la menace que celles-ci font planer sur les prérogatives du patronat, les deux organismes finissent toutefois par opérer un rapprochement qui aboutira à la création d'une fédération unique des CIL à la fin des années 1960 (2.3.3).

3.2.1 Le CPL et l'échec de la voie conventionnelle

Les représentants des CIL paritaires se vivent comme les membres d'un mouvement interprofessionnel jouissant dans le monde du logement d'une légitimité comparable à celle du mouvement des HLM. Ils s'efforcent à ce titre de défendre la place centrale des CIL dans l'institution et perpétuent la « propagande » engagée sous l'égide du CIL de Roubaix-Tourcoing après la guerre. Les dirigeants du CPL aspirent ainsi à amender le cadre réglementaire défini par les décrets de 1953, tant par leurs prises de position récurrentes dans

les forums de débats (les congrès des CIL paritaires et de l'UNFOHLM notamment) que par l'influence qu'ils s'efforcent d'exercer auprès des arènes d'élaboration de la décision publique (orientations définies par les directions ministérielles en charge de la question du logement, lois votées au Parlement, mesures prises au niveau des collectivités territoriales).

Alors que l'instauration de la PEEC marque en 1953 l'aboutissement des efforts mis en œuvre pour généraliser la cotisation interprofessionnelle, l'organisation définie par les textes est immédiatement perçue comme transgressant plusieurs fondements de l'œuvre amorcée dix années plus tôt par le patronat chrétien du Nord. Les responsables du CPL déplorent en particulier les libéralités concédées à certaines composantes du patronat : « *Si le législateur a pris conscience de la valeur de l'apport financier, il ne semble pas avoir tenu compte de l'esprit de ceux qui, bénévolement, mais en accord avec les syndicats de salariés, avaient inventé l'institution. En effet, il permet aux entreprises assujetties d'utiliser leur contribution dans des conditions qui n'assuraient pas le caractère social de l'investissement : investissement direct, versement à des sociétés privées* »¹. Ils s'emploient rapidement en conséquence à revenir sur ces dispositions par trop libérales à leurs yeux. Outre la suppression de la possibilité pour l'employeur d'investir directement sa participation dans la construction², ils réclament ainsi l'adoption de mesures à même d'empêcher les entreprises de se libérer de leur obligation sous la forme de prêts ou imposant le principe – primordial à leurs yeux – d'affectation locale des fonds³.

¹ J. Drouet, 1977b, *op. cit.*, p. 10-11, le terme étant souligné par l'auteur. Habités par le sentiment d'avoir joué un rôle décisif dans la création de l'institution, les animateurs des CIL prennent rapidement l'habitude de revendiquer la paternité du 1 % logement pour appuyer leurs positions. Cette tendance est avivée au cours des années 1960 par les menaces de « fiscalisation » qui ont alors tendance à poindre : « *Le 1 % n'est pas un quelconque financement complémentaire dans lequel tout le monde peut puiser. Les financements complémentaires ont aussi leur vocation, l'emploi du 1 % appartient aux CIL qui l'ont institué à une époque où nul ne songeait encore à l'institutionnaliser* » (CR du 10^e Congrès des CIL paritaires organisé à Toulouse, CIL-Logement, juin 1962, cité par M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 138).

² L'éditorial de la revue CIL condamne en novembre 1953 cette liberté laissée à l'entreprise au prétexte qu'elle permet la permanence du paternalisme d'entreprise : « *Les CIL ont voulu mettre fin au paternalisme : le décret le maintient. Les CIL ont séparé Travail et Logement : le décret permet de les réunir. (...) Les CIL ont groupé les employeurs de toutes professions en une action commune d'autant plus féconde que les salariés s'y trouvaient associés : le décret laisse l'entreprise construire "ses" maisons en dehors de toute organisation interprofessionnelle ou simplement professionnelle* » (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 108).

³ Le CPL est ainsi à l'origine d'une proposition de loi déposée en 1954 par trois députés du Nord en vue d'imposer l'investissement de la PEEC dans la commune où celle-ci a été engendrée (ou dans les communes environnantes). Cette proposition vise en particulier les entreprises nationales qui ont tendance à concentrer tout ou partie de leur participation au niveau de leur siège social. L'exposé des motifs précise ainsi : « *Des décisions de cet ordre entraînent de graves conséquences sociales. Elles sont prises dans l'intérêt étroitement entendu de la firme, et non pas en fonction de l'intérêt général : ce qui va à l'encontre des objectifs d'ensemble qui ont inspiré le décret. C'est une mesure d'équité à l'égard des communes qui s'imposent elles-mêmes de lourdes charges pour résoudre au mieux le problème crucial de l'habitat et qui seraient en droit de s'estimer lésées si les fonds des entreprises locales s'en allaient financer les constructions en d'autres centres* » (*ibid.*, p. 63).

Parallèlement à ce lobbying exercé auprès des pouvoirs publics, les responsables du CPL tentent de définir de nouvelles règles du jeu par la voie de la convention collective. Alors que les représentants ouvriers des CIL paritaires leur avaient déjà emboîté le pas sur ce thème en 1950 (voir *supra*), ils bénéficient au début des années 1960 du concours des échelons confédéraux de la CFTC et de la CGT-FO qui, chacune à leur tour, élaborent en 1962-1963 des projets de « convention collective nationale du logement » destinés à se substituer aux textes réglementaires et à généraliser la création de CIL paritaires sur l'ensemble du territoire¹. Une telle disposition impliquant la remise en cause de l'existence de CIL patronaux qui collectent alors une part substantielle des fonds, les confédérations réformistes adressent leurs projets respectifs au CNPF en vue de provoquer l'ouverture de négociations sur ce point. Leur initiative reçoit le vif soutien des dirigeants du CPL qui en font un prolongement naturel de l'œuvre engagée à Roubaix-Tourcoing : « *La première étape a été la cotisation bénévole des employeurs en vue d'une "relance" de la construction au lendemain de la guerre. La deuxième étape a été la généralisation de l'effort des entreprises en faveur du logement par l'obligation d'investir. La troisième étape doit être l'extension des CIL par une convention collective nationale du logement social qui donnera son vrai sens à l'institution si efficiente du 1 %* »². Ces différents projets de convention collective nationale sont toutefois systématiquement rejetés par le CNPF. Ce refus témoigne alors des divisions suscitées par la question du 1 % logement au sein du patronat. Il signale également l'absence de concertation organisée avec les organisations syndicales sur l'organisation du dispositif : « (...) *jamais l'organisation patronale n'a admis la moindre discussion sur ce sujet* »³. Face à cette fin de non-recevoir, les confédérations réformistes sont progressivement portées à surenchérir dans un registre revendicatif⁴. Dans cette configuration, les projets visant à généraliser le paritarisme dans les instances du 1 % logement ne peuvent que rester lettre morte.

¹ La convention collective est alors considérée par les syndicats réformistes – et par la CGT-FO en premier lieu – comme une voie d'avenir pour l'action syndicale. Elle représente pour ces organisations un moyen à la fois d'accéder à un rôle de premier plan dans la négociation collective, d'inscrire leur action dans un espace dégagé de l'influence de la CGT et de garantir la liberté de la revendication et de la négociation professionnelle face à la puissance tutélaire de l'État (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 312 et 317).

² *CIL Logement*, février 1962, cité par M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 257-258.

³ L. Houdeville, 1969, *op. cit.*, p. 260 n.

⁴ Les projets de convention collective nationale élaborés respectivement par la CFTC et la CGT-FO contenaient ainsi des préconisations inacceptables en l'état pour le CNPF (comme par exemple l'extension de l'obligation à l'ensemble des employeurs, l'instauration du principe d'affectation locale de la collecte et l'interdiction de l'investissement direct par l'entreprise).

3.2.2 L'émergence du CNAH comme interlocuteur de l'État

Si le CNAH s'emploie tout autant que le CPL à défendre les prérogatives des CIL, son approche se distingue de l'intervention de ce dernier sur plusieurs points fondamentaux. L'organe mis en place par les dirigeants du CNPF manifeste ainsi clairement son attachement au caractère libéral de l'institution dont il a contribué activement à définir les contours en 1953. Il soutient à plusieurs reprises la position des chambres de commerce dans le dispositif et ne fait pas ouvertement preuve d'hostilité envers la formule de l'investissement direct ou la possibilité laissée à l'entreprise de se libérer de l'obligation sous la forme de prêts¹. Comme l'indique le veto qu'oppose le CNPF aux projets successifs de convention collective nationale du logement au début des années 1960, le CNAH ne conçoit pas d'autres cadres pour le 1 % logement que celui de l'obligation légale instaurée en 1953. Son action consiste dès lors en une justification comportant deux volets complémentaires : un exercice de pédagogie interne destiné à favoriser l'apprentissage de la réglementation par les employeurs et les dirigeants des CIL et une stratégie d'influence auprès des pouvoirs publics vouée à préserver la souplesse conférée à l'organisation du 1 % logement par les textes réglementaires.

Une logique de prévention auprès des acteurs patronaux locaux

Le CNAH fédère principalement des CIL patronaux. À ce titre, il développe un rôle d'information et de conseil auprès de ses adhérents. Cette fonction s'inscrit dans la logique de prévention que développe le CNPF au cours des années 1950-1960 en direction des employeurs et des groupements patronaux qui contrôlent localement les CIL. Alors que l'hypothèse d'une étatisation des fonds a été écartée en 1953 au nom de la propension présumée des représentants des professions à seconder l'État dans la mise en œuvre de la politique de construction, l'organisation patronale s'attache à mettre en garde ses adhérents contre toute attitude susceptible de saper cette confiance initiale. Au lendemain de l'instauration de la PEEC, son président, Georges Villiers, appelle ainsi les responsables patronaux locaux à prémunir l'institution contre des emplois par trop éloignés de l'esprit désintéressé du 1 % logement : « *Nous devons continuer, dans la mesure du possible, à nous inspirer de l'esprit dans lequel s'est organisé jusqu'à présent l'effort patronal pour le*

¹ Cette approche résulte de la composition même du CNAH : outre des organismes collecteurs, celui-ci regroupe des associations patronales et des entreprises dont plusieurs ont pour usage d'intervenir à titre individuel dans le champ du logement.

logement, c'est-à-dire la recherche de l'intérêt général et non pas de placements lucratifs, outre que les rendements attendus de tels placements risquent beaucoup de se révéler aléatoires, voire illusives ; il est du devoir du patronat d'apporter le maximum de générosité dans son effort »¹.

Pendant cette période, le CNAH émet des recommandations du même ordre à l'intention des entreprises et des CIL. Grâce aux contacts qu'ils entretiennent au sein des directions du ministère de la Construction et à leur consultation régulière dans le cadre de l'élaboration des textes, ses responsables sont à même de prévoir les évolutions de la réglementation et d'informer en amont les acteurs locaux. L'organe confédéral invite ainsi périodiquement les employeurs – avec toute la prudence qu'exige une telle démarche susceptible d'être interprétée comme une atteinte à l'autonomie de décision du chef d'entreprise – à se libérer de l'obligation auprès d'organismes collecteurs chargés d'investir les fonds à leur place. Il recommande notamment de n'adopter la solution de la construction directe qu'en dernier recours, lorsque le lieu de l'activité n'est pas couvert par un organisme constructeur par exemple. Il déconseille également les pratiques qui consistent à conserver aux logements construits avec le concours de la PEEC un lien avec le contrat de travail². Afin d'épargner à l'institution la menace d'une inflation de textes réglementaires, l'organisme patronal enjoint en outre les CIL à adopter volontairement et par anticipation les dispositions mises à l'étude par l'administration³. Rebondissant sur les critiques qui dénoncent une dispersion de la participation des employeurs, il encourage enfin les CIL à se regrouper sur la base d'un seul organisme par département (tout en précisant que les CIL nationaux ont naturellement vocation à échapper à une telle organisation territoriale)⁴.

¹ Recommandation adressée par courrier le 20 novembre 1953 aux présidents des organisations patronales (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 109).

² *Ibid.*, p. 133. Pour étayer ces recommandations, le CNAH produit à l'intention des employeurs des données visant notamment à démontrer l'intérêt financier qui tient au fait de passer par un organisme collecteur (et de bénéficier ainsi du mécanisme de foisonnement assuré par le concours des aides de l'État) plutôt que d'investir directement la PEEC dans la construction.

³ Il prône ainsi au début des années 1960 l'adoption d'une comptabilité unifiée, la définition de statuts-types sur la base de modèles diffusés par ses soins, la mise en place d'un contrôle interne de l'activité ainsi que la réalisation d'aménagements propres à témoigner du caractère désintéressé des sociétés immobilières « sous égide » : rémunération des titres plafonnée à 6 %, réinvestissement des bénéfices dans la construction... (*ibid.*, p. 139-140).

⁴ L'Union des industries et des métiers de la métallurgie (UIMM) s'inscrit également dans une logique d'apprentissage des employeurs en consacrant un ouvrage spécifique à la question du logement ouvrier aux lendemains de l'instauration de la PEEC. La fédération patronale y formule un certain nombre de recommandations similaires à celles du CNAH : privilégier l'efficacité en matière de construction à une logique de rentabilité dans les choix d'investissement, préférer le versement de la participation à des organismes collecteurs ou constructeurs à l'investissement direct de celle-ci dans la construction. Elle exprime cependant sa différence sur ce second point, se montrant sensible aux avantages que peut représenter la formule de l'investissement direct pour ses adhérents : possibilité pour l'entreprise de disposer des logements construits selon ses besoins et ses capacités, de fixer librement le loyer ou la redevance d'occupation, de décider que les

S'il s'efforce d'amener ses adhérents à rompre avec les pratiques qui lui paraissent susceptibles de fragiliser les prérogatives patronales, le CNAH s'emploie également à préserver les libéralités accordées par les textes de 1953 en matière d'utilisation des fonds. Et lorsque certaines tensions relatives à l'investissement de la PEEC demeurent non résolues malgré les contacts entretenus au sein de l'administration, l'organe confédéral n'hésite pas à lutter pied à pied avec les détracteurs du 1 % logement pour défendre les intérêts de ses membres¹. L'occasion se présente au cours des années 1950 au sujet des modalités d'attribution des logements sociaux. Dans un rapport paru en 1956, la Cour des Comptes dénonce la proportion élevée des droits de réservation accordés aux CIL par rapport au niveau de l'aide financière que ceux-ci apportent à la construction. En réaction à ce rapport, le CNAH adresse un courrier au président de la Haute institution dans laquelle il conteste point par point la justesse du diagnostic avant de souligner les risques inhérents à un éventuel encadrement des conventions de réservations passées avec les bailleurs sociaux : « *notre action a consisté à inciter les entreprises à ne pas limiter leur effort à des opérations d'accession à la propriété et à leur faire considérer l'urgence qu'il y a à ne pas négliger le développement du secteur locatif dont seuls les organismes d'HLM peuvent assurer, dans les circonstances actuelles et dans de bonnes conditions, le développement. Il serait fâcheux que, par une modification des conditions de contrats à passer entre HLM et bailleurs de fonds, (...) on détourne l'intérêt des assujettis d'opérations locatives nécessaires* »².

Le CNAH manifeste une nouvelle fois sa capacité à riposter aux critiques dix ans après ce premier épisode. Le parfum de scandale qui enveloppe l'activité des sociétés « à statuts spéciaux » tend alors à ternir l'image de l'institution et à ôter au patronat la possibilité de recourir au même type de chantage implicite. Face à la menace de « fiscalisation » agitée par le ministre de l'Équipement (voir *supra*), le CNAH s'efforce toutefois de préserver

locaux seront occupés comme accessoires du contrat de travail, etc. Elle va jusqu'à proposer en fin d'ouvrage une fiche de recommandations destinée à faciliter l'établissement de conventions d'occupation accessoires au contrat de travail (UIMM, 1954, *Le logement*, Paris, p. 5, 16 et 92-97).

¹ Le CNAH intervient plus généralement dans l'espace public pour préserver le rôle de l'initiative privée dans le secteur de la construction. Dans le contexte du scandale du Comptoir national du logement et des projets de nationalisation de la construction qui émanent de certaines composantes de la gauche politique en réaction à ce scandale, le CNAH adresse ainsi en mars 1961 une lettre cosignée par le Syndicat national de la construction et de la copropriété et le collecteur Baticoop pour défendre l'action du secteur privé (B. Marrey, 2010, *Fernand Pouillon, l'homme à abattre*, Paris, Editions du linteau, p. 19).

² *Ibid.*, p. 252. Une commission chargée de donner un avis sur les attributions d'HLM et composée de représentants de l'État et des CIL sera toutefois mise en place en région parisienne avant que plusieurs mesures ne soient prises au niveau national pendant les années 1960 pour réglementer les attributions d'HLM (voir *supra*).

l'existence de ces organismes en proposant de les adosser sur des CIL présentés comme les garants de l'objet social de l'institution. Dans une lettre adressée le 22 juin 1966 au ministre, il dénonce à son tour « *la construction (avec les sommes versées par les entreprises) de logements de luxe par des organismes ou sociétés qui n'ont pas les traditions et le sens des responsabilités (rencontrés) parmi (ses) adhérents* ». Il propose de placer les sociétés visées sous le contrôle de CIL : « *la contribution des employeurs en faveur de ces sociétés devrait transiter par le canal d'un organisme collecteur, ce qui faciliterait le contrôle de l'administration* »¹. Si la tentative aboutit à un semi-échec (les sociétés concernées sont conservées mais perdent la possibilité de construire des logements dépassant les prix-plafonds des logements primés), la réforme de 1966 présente cependant le mérite, pour le patronat, de conforter la tutelle des CIL sur les sociétés immobilières privées autorisées à collecter la PEEC et de consolider ainsi la position des CIL dans le 1 % logement.

3.2.3 La création d'une fédération unique des CIL

Les représentants des CIL rencontrent au cours des années 1960 une adversité nouvelle auprès de leur environnement institutionnel. Celle-ci a alors pour effet de dévitaliser la logique de mobilisation collective dont les CIL paritaires sont historiquement porteurs au profit de la stratégie d'influence incarnée par le CNAH. Reposant sur un principe d'adhésion volontaire des employeurs, le « mouvement populaire » du logement porté par le CPL s'essouffle face au manque d'enthousiasme suscité chez une large part du patronat par la perspective d'un paritarisme généralisé à l'ensemble des CIL – et plus généralement par le principe même d'une intervention dans le domaine du logement. Sa vigueur pâtit aussi des divisions qui traversent la sphère syndicale et l'empêchent de peser de tout son poids en faveur d'un renforcement de l'institution paritaire par la conclusion d'une convention collective nationale². Elle est enfin desservie par les priorités attribuées à la politique du logement depuis l'instauration de la PEEC, à rebours de certains des principes définis par les fondateurs de l'institution. Les revendications émises par le CPL reçoivent ainsi un accueil inégal de la part des pouvoirs publics au niveau national. Si la réforme de 1966 les prend en compte en

¹ *Ibid.*, p. 180-181.

² Louis Houdeville brosse à sa manière le tableau de l'éclectisme syndical à l'échelle nationale : « *Sur le problème du 1 % (...) il n'a jamais été possible de mener une action unie pour obtenir une gestion paritaire : la CGT ne paraissant pas s'y intéresser et FO préférant mener des négociations particulières* » (L. Houdeville, 1969, *op. cit.*, p. 166). L'attitude de la CGT-FO est pointée à dessein par l'auteur. Partenaire syndical privilégié du CNPF dans les instances de nombreux CIL, cette organisation prête invariablement le flanc pendant cette période au soupçon attribuant à ses mandataires une logique d'accaparement de la « structure de rétribution » liée à la gestion de la PEEC.

limitant la possibilité pour l'employeur d'investir directement sa participation dans la construction, les impératifs de la politique d'aménagement du territoire poussent à l'inverse l'exécutif à invalider le principe d'une affectation locale des fonds versés par les entreprises¹.

L'existence d'un écart entre les politiques définies par les responsables de l'institution et l'orientation de l'action publique est également perceptible au niveau local. C'est notamment le cas dans l'agglomération Roubaix-Tourcoing au début des années 1960, période pendant laquelle le CIL connaît une nette inflexion de sa stratégie d'investissement. L'accélération de la politique de construction massive qui résulte de la création des ZUP contraint alors ses dirigeants à transiger avec les principes historiques de l'organisme. Le processus de concentration des outils de planification urbaine et de programmation des logements neufs entre les mains des services déconcentrés de l'État contribue pendant cette période à ôter une partie de sa capacité d'animation au CIL – à l'instar des autres composantes de la scène locale de l'habitat comme les collectivités locales. La mise en place au niveau de l'agglomération (autour de la nouvelle Communauté urbaine de Lille) et de l'échelon régional de dispositifs de concertation en charge de la planification des ZUP a ainsi pour effet de mettre en lumière les carences de l'organisation territoriale des CIL du Nord (réunis dans une section régionale purement nominale) et leur difficulté à peser sur la définition des politiques publiques². Dans ce contexte, le CIL de Roubaix-Tourcoing se voit contraint de céder à la pression de l'urbanisme moderne. L'orientation de l'aide à la pierre sur la production de grands ensembles le conduit à restreindre son soutien au développement de la maison individuelle au profit de la construction en collectif, c'est-à-dire à occulter par pragmatisme un « idéal champêtre » qui devra patienter jusqu'à la fin des années 1960 et l'instauration d'une politique de relance de l'habitat individuel pour s'épanouir à nouveau³. Plus largement, l'enrôlement du CIL dans la politique de construction massive semble restreindre sa capacité à mettre en œuvre les vertus qualitatives qui font l'originalité de son

¹ Un fonctionnaire du ministère de la Construction déclare ainsi en 1964 : « *Je n'ai pas besoin d'insister sur le non-sens que constituerait une localisation des investissements au lieu où sont payés les salaires. Il serait inimaginable que l'État oblige les entreprises à construire au lieu où elles existent, alors qu'en même temps il leur demande de bouger et de créer ailleurs* » (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 62).

² [B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 127.

³ Les responsables du CIL de Roubaix-Tourcoing n'auront cependant cessé dans l'intervalle de dénoncer le caractère « technocratique » de la politique des grands ensembles. Une enquête réalisée par les représentants de la CFTC auprès de leurs adhérents leur permet par exemple de soutenir en 1957 que 97 % des ouvriers préféreraient habiter dans une maison individuelle plutôt que dans un appartement (*ibid.*, p. 101-102). À l'inverse, plusieurs CIL ont tendance pendant cette période à revendiquer le fait de contribuer à l'édification des grands ensembles. C'est le cas en particulier des CIL parisiens ayant développé à partir des années 1950 des pôles immobiliers puissants autour de la fonction de collecte de la PEEC, ainsi qu'en témoignent les ouvrages publiés par certains d'entre eux afin de valoriser leur action auprès du grand public et des entreprises (voir notamment [A. Vibert-Guigue], 1983, *OCIL 1953-1983*, Paris, OCIL et M. Leveau Fernandez, S. Rousseau, 1995, *Les employeurs et l'habitat. Une tradition d'avenir*, Paris, GIC/Infco Europe).

action (capacité d'innovation, capacité à développer une approche transversale de la question du logement, à opérer une médiation des intérêts locaux, etc.).

Parallèlement, le renforcement du pouvoir de l'État en matière de planification urbaine a pour conséquence au cours des années 1960 d'accentuer l'influence du CNAH dans le dialogue engagé avec les pouvoirs publics au sujet de l'organisation du 1 % logement. Cette évolution renvoie alors aux grandes convergences qui se manifestent sur le fond entre l'orientation de la politique du logement et les besoins ressentis par les grandes entreprises industrielles (accompagnement du redéploiement industriel par la construction de grands ensembles dans les agglomérations de province et dans la périphérie parisienne, accroissement du parc de logements aidés indispensable à la réalisation du compromis fordien, etc.). Mais elle s'explique en partie aussi du fait de l'évolution de la politique du logement vers une centralisation accrue et une accentuation de l'encadrement de la construction aidée par l'administration. Face à cette modification des modalités de l'action publique, les responsables de l'organe confédéral semblent en effet disposer de ressources qui font défaut à ceux du CPL. Conjugée aux difficultés éprouvées par les CIL paritaires pour se coordonner sur une base territoriale, l'affirmation d'une politique du logement orchestrée par l'État tend à déplacer l'espace de concertation avec les pouvoirs publics vers l'échelon national, là où le CNAH s'est progressivement imposé depuis l'Après-guerre comme le représentant des employeurs et d'une partie des CIL sur l'ensemble des problèmes relatifs au logement des salariés. Les accès que le CNAH cultive au cours des années 1960 dans les directions ministérielles et les cabinets le prédestinent dès lors à devenir l'interlocuteur privilégié du pouvoir central sur la question du 1 % logement.

La création de l'Union nationale interprofessionnelle du logement (UNIL) le 1^{er} janvier 1968 confirme l'ascendant acquis par l'approche confédérale au sein de la sphère patronale. Issu de la fusion du CPL et du CNAH, le nouvel organisme fédère l'ensemble des CIL et des chambres de commerce qui ont une activité de collecte de la PEEC¹. C'est une association de type loi 1901 dont le conseil d'administration regroupe quarante membres et se compose de représentants des CIL (seize membres)², de dirigeants des entreprises adhérentes ou de représentants des organisations professionnelles (huit membres), de militants syndicaux

¹ La création de l'UNIL marque l'aboutissement d'un rapprochement entamé en 1957 par les deux fédérations de CIL à travers la mise en place d'une commission consultative chargée de discuter les projets de réforme élaborés par l'administration. L'adhésion à l'UNIL n'est pas obligatoire. Son ouverture aux chambres de commerce est conforme à l'esprit de la réglementation qui regroupe ces organismes avec les CIL dans la catégorie des organismes collecteurs – ce qui explique que ceux-ci sont généralement désignés par l'expression « CIL/CCI » dans les textes officiels.

² Les membres proposés par les CIL peuvent être aussi bien dirigeants que représentants patronaux ou salariés.

siégeant dans les CIL paritaires (huit membres) et de personnalités qualifiées (huit membres)¹. Si la mise en place de l'UNIL ne remet donc pas en cause la centralité des CIL dans l'institution, elle confère au CNPF une responsabilité nouvelle dans le pilotage du 1 % logement, puisque l'organisation patronale est la seule confédération à être effectivement représentée dans le groupe des « organisations professionnelles »².

Créée à la suite de la réforme de 1966 et de l'apparition de critiques pointant l'existence de dérives dans l'emploi de la ressource générée par l'obligation, l'UNIL répond dans l'esprit des représentants patronaux à la nécessité de consolider la légitimité du 1 % logement sur la scène de la politique du logement. Sa mission se décline en deux volets. L'organe fédéral a d'abord vocation à animer le réseau des organismes collecteurs de façon à renforcer l'efficacité des interventions engagées et à contribuer à la mise en œuvre d'une « politique sociale du 1 % logement ». Pour ce faire, il est conçu comme devant œuvrer à la consolidation de la cohésion de l'institution (*via* l'information, les échanges d'expériences, le développement des pratiques de coopération, etc.) et intervenir le cas échéant dans l'organisation du réseau de collecte pour prendre les mesures nécessaires à sa rationalisation³. L'UNIL a vocation ensuite à améliorer la représentation de l'institution auprès des pouvoirs publics. Elle doit permettre le développement de la concertation avec l'administration au sujet de l'organisation des structures du 1 % logement et de l'emploi des fonds, ceci à l'occasion de la préparation des textes législatifs et réglementaires comme dans le cadre de la construction d'accords contractuels. La volonté de renforcer le dialogue avec les pouvoirs publics répond également à une logique défensive sous-jacente. Censée offrir aux partenaires sociaux le moyen de manifester leur capacité à inscrire leur action dans l'intérêt général, elle doit avoir pour effet « *de contenir la tentation réglementaire de l'administration* »⁴.

¹ Le rassemblement de certains adhérents au sein de « comités » est également prévu pour favoriser l'expression de tendances et garantir la prise en compte des intérêts des principaux groupes adhérents. Ces comités ont vocation à examiner les problèmes dont ils sont saisis par le conseil d'administration et ils peuvent également entreprendre eux-mêmes des études se rapportant aux activités de leurs membres. Le « comité des CIL paritaires » sera la première instance de ce type à voir le jour suite à la création de l'UNIL.

² Les confédérations syndicales resteront extérieures à l'UNIL pendant plusieurs années. Elles dénonceront la création de l'UNIL comme une forme d'absorption du CPL par le CNPF, la CFDT stigmatisant pour sa part « *une reprise en main du secteur du 1 % par le patronat* » (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 131). Sur le processus aboutissant au milieu des années 1970 à l'intégration des organisations syndicales au sein de l'UNIL, voir le chapitre VI.

³ La rationalisation de la gestion de la PEEC sera mise en avant par les dirigeants de l'UNIL comme une résultante inévitable de la réforme de 1966 : « *À partir de 1966, les tâches nouvelles offertes aux CIL nécessitaient un apprentissage par connaissance réciproque des expériences, tandis que certaines actions avaient besoin d'être regroupées pour être efficaces, notamment sur le plan financier. C'est la raison pour laquelle fut créée l'UNIL* » (*L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 32).

⁴ Allocation de Gérard Dupont lors de l'Assemblée générale de l'UNIL du 1^{er} octobre 1970, *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 29 bis, novembre 1970.

Conclusion : une évolution en écho aux transformations en cours dans les champs de l'action publique et des relations professionnelles

Le 1 % logement connaît pendant la seconde moitié des années 1960 une modification de son organisation qui entraîne une redéfinition partielle des termes de l'échange politique avec les pouvoirs publics. En cela, la création de l'UNIL peut s'interpréter *a posteriori* comme une première réponse apportée au problème de légitimité naissant du 1 % logement et comme une étape inaugurale dans le processus de reprise en main du dispositif par l'État – une reprise en main opérant en l'occurrence non pas *via* une réduction des prérogatives confiées aux acteurs économiques et sociaux mais *via* la désignation d'un nouvel interlocuteur pertinent au sein de l'institution. Ce changement renvoie directement aux nouvelles orientations données à l'intervention de l'État sous la V^e République ainsi qu'au processus de restructuration qui s'opère à la même époque dans le champ des relations professionnelles. Les pages qui suivent visent à saisir l'impact de ces deux transformations fondamentales dans l'environnement de l'institution et à apprécier leurs effets sur la définition de l'organisation du 1 % logement.

L'UNIL, un instrument né de la diffusion du modèle de la gestion étato-corporative...

L'influence que revêt la reconfiguration de l'action publique sur l'organisation du 1 % logement se manifeste d'abord au travers des mesures adoptées lors de la « réforme sociale » de 1966. Suivant une logique mêlant préoccupations budgétaires et recherche d'une plus grande efficacité sociale de la PEEC, les pouvoirs publics décident à cette occasion d'encadrer plus étroitement les conditions d'emploi des fonds et de renforcer le rôle des CIL en matière de collecte. Tout en cherchant à préserver le caractère libéral de l'institution, ils font donc le choix de restreindre partiellement l'autonomie relative qui avait été accordée aux employeurs et aux représentants de l'interprofession en 1953. La justification de cette tutelle accrue de l'État procède alors notamment en mettant en avant la nécessaire adaptation du cadre réglementaire face à l'accroissement de la ressource financière transitant par les CIL : « À partir du moment où une organisation devenait un objet de réglementation et en partie grâce à elle le détenteur de fonds importants, (les) Pouvoirs Publics ne pouvaient pas ne pas s'en préoccuper »¹.

¹ J. Mercier, 1975, *Le meilleur 1 %*. Techniques de démultiplication d'un financement social et complémentaire, Paris, Editions de l'habitation, p. 286.

Cette insinuation du pouvoir réglementaire dans la gestion de la PEEC signale dans le même temps une diminution de la confiance qui avait été placée dans la capacité des acteurs de la sphère professionnelle d'élaborer de leur propre initiative des décisions conformes à l'intérêt général. Pour l'essentiel, il s'agit de supprimer les divers abus et dysfonctionnements apparus dans les modalités d'investissement de la participation (recherche de placements lucratifs, conservation d'un lien entre contrat de bail et contrat de travail, etc.) et d'arrimer plus résolument la ressource du 1 % logement au financement de la politique du logement social. De ce point de vue, le renforcement de la réglementation peut s'interpréter comme l'effet d'une volonté du politique de compenser les difficultés rencontrées par les représentants des salariés pour peser sur la gestion des fonds et garantir une forme d'équilibre dans les arbitrages réalisés au sein des organes politiques de l'institution. La « réforme sociale » du 1 % logement dénote simultanément une disposition nouvelle de l'administration à accroître son influence sur les conditions d'emploi de la PEEC et à aiguiller le processus d'apprentissage des employeurs et des CIL *via* l'adoption de mesures commandées par l'urgence de la situation (comme la réorientation massive de la ressource sur la construction aidée par l'État).

Ces deux évolutions – affirmation de la capacité politique de l'État et renforcement du rôle de l'administration dans l'élaboration des politiques publiques – renvoient à des dynamiques qui excèdent la sphère du 1 % logement. Elles s'observent dans plusieurs autres domaines de l'action publique à partir de la fin des années 1950 et de la naissance de « l'État technocratique ». Cette modification du positionnement de l'État est patente notamment dans le cas de la régulation des régimes de la protection sociale. Ceux-ci connaissent une extension comparable du domaine de la réglementation, en relation avec le libellé de l'article 34 de la constitution de la V^e République qui précise que « *la fixation du taux des cotisations, les modalités de recouvrement des cotisations, les modalités d'application des règles d'assiette, les règles de gestion des régimes relèvent du pouvoir réglementaire* »¹. Cette évolution est tout aussi flagrante dans le cas de la politique du logement et de la politique urbaine. Dans ces domaines, la mise en place des instruments de l'urbanisme opérationnel – les ZUP et les opérations de rénovation urbaine en 1957-1958, les zones d'aménagement concertées (ZAC) dix ans plus tard – et l'élargissement des prérogatives de l'exécutif symbolisé par la création du ministère de l'Équipement en 1966 constituent les principales manifestations d'un nouveau

¹ M.-T. Join-Lambert (dir.), 1997, *Politiques sociales*, Paris, Dalloz, 2^e éd., p. 454, cité par B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 92.

« *volontarisme urbain d'État* »¹. Un tel changement ne laisse planer aucun doute dès lors sur l'identité du pilote qui est en charge de la planification urbaine. Il résulte notamment de l'importance prêtée à l'urbain dans la modernisation de la société française et la production de la croissance économique. Cette dimension explique en particulier que la question du développement urbain soit désormais placée au centre de la politique d'aménagement du territoire².

L'essor de la planification urbaine témoigne d'une aspiration à rompre dans ce domaine avec l'impuissance publique qui caractérisait l'action gouvernementale sous la IV^e République et, avant cela, le municipalisme de l'Entre-deux-guerres³. Cette volonté se traduit pendant les années 1960 par une tendance à la limitation des prérogatives des communes au profit des services de l'État et des organes opérationnels liés à celui-ci⁴ – à l'image de la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET), filiale de la Caisse des dépôts et consignations, et de son réseau de sociétés d'économie mixte (SEM)⁵. La redistribution des responsabilités qui s'opère alors dans le champ des politiques urbaines et dans l'organisation administrative territoriale (en relation avec la régionalisation en particulier) s'inscrit dans le prolongement des aménagements décidés une décennie auparavant dans le secteur du logement. Mise en œuvre pour satisfaire des objectifs de modernité et de rationalité qui « (légitiment) *un saut quantitatif et qualitatif de l'intervention de l'État sur la société* », cette réorganisation institutionnelle instaure une tutelle de fait qui

¹ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 131.

² *Ibid.*, p. 89-99. Engagée en 1965 dans le cadre du V^e plan pour contenir l'expansion de la région parisienne et équilibrer la croissance entre les régions, la politique des métropoles d'équilibre constitue l'un des produits de cette articulation nouvelle entre planification urbaine et aménagement du territoire (auquel l'accent mis sur la prévention de l'exode rural avant tendance jusque-là à conférer une dimension anti-villes). Ce dispositif souligne la dimension économique et libérale qui guide alors en partie la politique d'aménagement du territoire : « *C'est par l'infrastructure, l'équipement, la mise en place de pôles de développement que l'on espère créer une logique, dont les entreprises bénéficieront* » (M. Roncayolo, 2001, *op. cit.*, p. 127).

³ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 117 et M. Roncayolo, 2001, *op. cit.*, p. 92-93.

⁴ La procédure des ZUP conserve certaines responsabilités aux collectivités locales, mais « *de droit ou de fait* » une grande part des décisions relève désormais des services de l'État (définition de l'opération par arrêté ministériel, suivi de l'exécution des travaux) et des SEM auxquelles les collectivités choisissent de concéder la direction des opérations, SEM dont les équipes ont alors tendance à entretenir une plus grande proximité avec les institutions centrales et les grands corps d'ingénieurs qu'avec les élus locaux : « *Ainsi se développe peu à peu l'idée d'un dessaisissement, d'une extériorité de la ZUP à l'égard du système urbain existant* » (M. Roncayolo, 2001, *op. cit.*, p. 122). Une inégalité semblable s'observera à partir de la fin des années 1960 dans le cadre des opérations en ZAC entre les ressources mobilisables respectivement par les collectivités et par l'État : ce dernier peut légitimement se prévaloir d'une capacité de définir les besoins en équipements (l'existence de « grilles nationales d'équipement » conférant une forme de monopole aux services de l'Équipement dans ce domaine), il a le pouvoir de répartir les aides financières pour la construction, etc. (T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 127-129).

⁵ Le champ d'action de la SCET et des sociétés d'économie mixte locales est relativement large et excède le cadre des ZUP pendant les années 1960 : achat et aménagement de terrains, construction de logements et d'équipements collectifs, réalisation de zones industrielles (*ibid.*, p. 117). Sur la place des SEM dans l'action publique urbaine, voir J. Caillosse, P. Le Galès, P. Loncle-Moriceau, 1997, « Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ? », F. Godard (coord.), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, p. 23-96.

permet au « *centre (de pénétrer) de plus en plus la périphérie et (de chercher) à encadrer le développement des villes sous tous ses aspects* »¹.

Doit-on dès lors recourir à la notion de « *dirigisme étatique* »² pour qualifier les politiques élaborées à cette époque dans les champs du logement et de l'aménagement urbain ? Il semble qu'il faille nuancer l'idée selon laquelle la production de l'action publique se résumerait dans ces domaines à une forme d'unilatéralisme de l'État. Une vision plus complexe ressort de l'orientation insufflée à la politique du logement au cours des années 1960. En créant les conditions d'un recours croissant aux sources de financement privées (crédit bancaire, épargne des ménages), les pouvoirs publics s'efforcent ouvertement durant cette période d'accroître la part des mécanismes de marché dans le financement de la construction. Un équilibre est recherché entre fonds publics et privés, dans lequel l'épargne est censée prendre le relais d'une aide à la construction qui a vocation à se recentrer sur le logement social, c'est-à-dire sur un « service collectif » destiné à couvrir les besoins sociaux non satisfaits par l'offre marchande. En resserrant son intervention financière sur ce segment spécifique de l'offre, l'État affirme clairement sa volonté, non seulement d'accroître le niveau de la construction sociale, mais aussi, dans un contexte d'action dont le pluralisme est perçu comme un facteur d'éparpillement, de figurer une « *direction politique œuvrant dans l'intérêt général* »³.

Le fait que les pouvoirs publics décident de recentrer l'aide à la construction sur une fraction du parc de logements invalide l'idée d'un État animé par l'ambition d'étendre son emprise à l'ensemble de la vie sociale⁴. Dans le même temps, l'ouverture au secteur bancaire du système de financement du logement tend à renforcer le caractère pluraliste de la politique du logement. En ce sens, cette orientation ne détonne pas par rapport à une approche qui fait de cette politique l'une des principales scènes de « l'économie concertée » mise en place après-guerre. Les années 1950-1960 sont ainsi marquées par une tendance forte des pouvoirs publics à développer la consultation avec les professions organisées (bâtiment, promotion immobilière, etc.) dans les domaines qui les concernent directement. La mise en place d'instances de prévision et de concertation regroupant les représentants de l'interprofession

¹ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 112 et 125.

² C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 136-145.

³ C'est d'ailleurs là la raison d'être du rôle confié à l'État dans le cadre de la planification à la Libération : « *L'État, qui possède une vue d'ensemble de chaque secteur, détermine les besoins "réels" des populations, délimite des objectifs pour les satisfaire et leur affecte les moyens adéquats, avec les formes d'organisation et les règles de fonctionnement...* » (*ibid.*, p. 250).

⁴ Dans le même ordre d'idée, il convient de souligner que l'instauration de la procédure des ZUP n'a pas entraîné de mainmise de l'État sur la production de l'espace urbain : les 4/5^e des logements construits entre 1959 et 1967 l'ont été à l'extérieur des périmètres des ZUP (M. Roncayolo, 2001, *op. cit.*, p. 124).

(employeurs et salariés) permet de favoriser la co-production de mécanismes de régulation dans le domaine de la production de logements (élaboration des programmes de construction, codification des aides de l'État et des pratiques en matière d'emprunt immobilier) ainsi que dans celui de l'emploi – dans un contexte où l'essor du secteur de la construction est conçu comme un moyen de juguler les tensions du marché du travail¹. La volonté d'associer les professionnels à l'élaboration de l'action publique se manifeste également à travers la mise en place de nouveaux instruments opérationnels dans le champ de l'aménagement urbain. Instaurées par la Loi d'orientation foncière (LOF) de 1967, les ZAC symbolisent cette ambition de transformer la politique urbaine par la promotion d'une logique d'« élaboration conjointe » censée combiner concertation et planification².

La diffusion d'une méthode de gouvernement fondée sur la consultation des intérêts privés découle du dessein modernisateur qui anime certaines composantes de l'appareil politico-administratif après-guerre. Formalisée par Edgar Pisani au milieu des années 1950, la conception d'un État disposé à opter pour une logique de « faire-faire » dans ses modalités d'action justifie alors la promotion d'une forme d'administration inédite³. Définie par opposition à l'« administration de gestion », l'« administration de mission » a vocation à troquer les pratiques unilatérales qui tendent à définir l'action administrative dans l'imaginaire collectif contre un pilotage fondé sur des principes d'orientation, d'animation et de coordination des « forces vives » de la Nation⁴. L'émergence de la concertation dans les processus de décision est conçue dans ce cadre comme un moyen d'accroître l'efficacité de l'action publique *via* l'apport de ressources nouvelles : capacité à renforcer l'articulation entre initiative privée et intervention publique⁵, amélioration de la connaissance des réalités

¹ G. Groux, C. Lévy, 1993, *op. cit.*, p. 98. L'apprentissage de la consultation s'opère notamment au sein des « commissions de modernisation » mises sur pied dans le cadre de la préparation des plans. L'élargissement de la planification qu'amorce le IV^e plan en direction du développement social constitue un tournant en la matière : « (il) ouvre les administrations sociales (santé, éducation, travail, logement...) à leurs futurs partenaires et acclimate ce nouveau type de rapports » (A. Gauron, 1983, *op. cit.*, p. 55).

² Créé en remplacement des ZUP, le nouvel instrument est emblématique de cette « recherche d'un mode d'intervention des pouvoirs publics plus moderne qui substitue l'incitation à la tutelle et la recherche du consentement aux conseils insistants si proches du commandement » (T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 121).

³ *Ibid.*, p. 121-123.

⁴ La nécessité de mobiliser les « forces vives » est mise en avant pendant cette période pour créer de nouvelles instances de consultation au sein de diverses institutions (commissions du plan, assemblées régionales, etc.).

⁵ La naissance de l'État technocratique s'accompagne de la production « de nouvelles sources de légitimité fondée sur une hybridation entre "plan et marché" » (G. Groux, C. Lévy, 1993, *op. cit.*, p. 101). La qualité de cette articulation revêt une importance essentielle dans un contexte où les développements simultanés de l'intervention de l'État et de la promotion immobilière induisent une partition des tâches implicite dans les domaines de l'aménagement urbain et du logement : « Le ministère de l'Équipement cherchait à agir de concert avec le secteur privé de la construction immobilière en lui donnant davantage de responsabilités, cela notamment pour réduire le clivage qui, à la suite des premières mesures d'urbanisme opérationnel, était apparu entre un "urbanisme dirigé" à destination des populations peu fortunées, mais à la seule charge de l'État, et un

sociales et des besoins d'intervention¹, propension à susciter l'adhésion des acteurs économiques et sociaux, aptitude à encourager la prise de responsabilité politique contre l'inertie propre à l'administration dans certaines circonstances, etc.

Le développement concomitant dans divers domaines de l'action publique d'une forme de « gestion étato-corporative » témoigne chez l'État d'une prise de conscience des limites de l'efficacité de l'interventionnisme direct et d'une volonté de restreindre son action à un rôle d'impulsion en direction de professions élevées en force d'autorégulation². La mise en avant de l'idée selon laquelle « *l'administration ne se fait pas sans contacts* »³ a pour effet de légitimer le principe d'un renforcement du rôle des corps intermédiaires dans la production de l'action publique. Dans le même temps, selon un raisonnement inverse de celui qui précède, cette évolution constitue l'une des données qui permettent de justifier l'extension du champ d'action de l'État dans le domaine de l'urbain (voir *supra*). La multiplication des instances de consultation regroupant les professionnels et le fonctionnement de celles-ci ont en effet pour conséquence de mettre en évidence la faiblesse de l'appareil technique et de la capacité d'expertise dont disposent les communes. La manifestation des limites des pouvoirs locaux contribue alors à placer ces derniers en position d'infériorité par rapport aux techniciens de l'État et aux promoteurs immobiliers⁴. En conférant à l'intervention de l'État les caractères de modernité et de dynamisme qui sont l'apanage de l'administration de mission, le développement de « l'administration consultative » tend simultanément à légitimer l'omniprésence des services de l'Équipement dans la planification et l'aménagement de l'espace urbain : « *Le "faire-faire" devient l'expression d'un dirigisme d'État sans complexe et surtout délivré de sa gangue bureaucratique* »⁵. En cela, la tendance inédite du centre à s'affirmer au détriment de la périphérie est caractéristique d'un régime de la V^e République

urbanisme de promoteurs privés plus rentable mais livré aux seuls calculs spéculatifs » (T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 125-126).

¹ Les conseils mis en place dans le cadre de l'administration consultative ont « *permis à la société civile d'exprimer des besoins et de faire connaître des situations que le système politique ne prenait quasiment pas en compte* » (P. Rosanvallon, 1998, *op. cit.*, p. 341).

² P. Rosanvallon, 1990, *op. cit.*, p. 262-264. Le processus d'institutionnalisation de structures de concertation qui se produit à partir des années 1960 en Europe du Nord alimente alors les tenants de la théorie néo-corporatiste (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 133). Sur les mécanismes d'échange à l'œuvre en France sous la V^e République dans le « corporatisme social », mode de gouvernement qui repose sur l'association des intérêts économiques et sociaux à la régulation des politiques sectorielles, voir B. Jobert, P. Muller, 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF.

³ J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 264.

⁴ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 127.

⁵ *Ibid.*, p. 124. L'influence accrue des services de l'Équipement s'explique alors également par le renforcement du rôle des ministères sectoriels au détriment du plan au sein de l'appareil d'État (P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 64).

qui autorise l'administration à étendre son pouvoir au-delà de l'interprétation et de l'application de la loi ainsi qu'à mordre sur les responsabilités des élus¹.

La manière dont l'État entreprend au cours des années 1950-1960 de redéfinir ses modalités d'intervention dans une série de domaines articule par conséquent deux dimensions essentielles. Elle témoigne d'abord du fait qu'un impératif de justification demeure attaché à l'extension des prérogatives de la puissance publique. En faisant le choix de démultiplier les instances de consultation associant les acteurs économiques et sociaux, l'exécutif manifeste qu'il a conscience de devoir soumettre son action à ce type d'exigences. Le repositionnement qu'opère l'État sur la scène des politiques publiques traduit ensuite une volonté de renforcer l'efficacité de l'action publique en conférant à celle-ci une direction plus marquée. Ce repositionnement s'accompagne de l'apparition d'un nouveau registre de légitimité complémentaire de la légitimité politique et reposant sur une forme de représentation plus spécialisée ainsi que sur un ordre de compétence plus technique². Mettre l'accent sur son rôle d'orientation et de coordination permet en ce sens au pouvoir central d'affirmer son intention de peser sur les décisions de la collectivité à tous les niveaux de l'action publique, dût-il pour cela absorber certaines des prérogatives détenues par les échelons inférieurs – et en premier lieu celles des communes³.

La création de l'UNIL rend compte du rôle joué par ces évolutions pendant les années 1960 dans la définition de l'approche étatique du 1 % logement. Décidée par les représentants de l'interprofession en écho à la demande expresse du ministère de l'Équipement⁴, la mise en place de l'organisme fédéral constitue en effet un moyen pour les pouvoirs publics d'accentuer leur influence sur l'orientation de la ressource financière en même temps qu'elle leur permet de justifier cette influence accrue par l'instauration d'un cadre de consultation permanent avec les représentants nationaux de l'institution. Au même titre que les autres

¹ A. Gauron, 1983, *op. cit.*, p. 7. La primauté donnée au pouvoir technocratique se situe en l'espèce dans la continuité des choix opérés par l'exécutif sous le régime précédent : « *la V^e République a fortement consolidé l'« alliance » qu'avait nouée, sous la IV^e, le Premier ministre avec les « bureaucrates » c'est-à-dire avec les administrations, contre les assemblées* » (P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 439).

² P. Rosanvallon, 1998, *op. cit.*, p. 340.

³ L'action mise en œuvre par la DATAR dans le champ de l'aménagement du territoire témoigne tout autant de cette tendance des services de l'État à appuyer le principe d'un élargissement de leurs responsabilités par leur capacité à incorporer de nouveaux registres d'intervention (marchandage politique avec les professions, expertise, recherche de l'efficacité économique...). Située à l'avant-garde de l'évolution qui consiste pour les pouvoirs publics à traiter les problèmes de développement économique et social de manière interdépendante au niveau de l'urbain plutôt que de manière isolée, la politique d'aménagement du territoire symbolise en l'espèce la propension du régime gaulliste à faire primer une logique de déconcentration de l'action de l'État sur le principe de décentralisation.

⁴ « *Il est intéressant de souligner que l'Administration a vivement encouragé ces tentatives de fusion (du CPL et du CNAH) en un seul organisme capable de représenter valablement l'ensemble de ces collecteurs de premier plan que sont les CIL* » (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 131).

composantes de la régulation universaliste (l'UNFOHLM, la Fédération du bâtiment, etc.), l'UNIL a vocation à être « *un interlocuteur unique, apte à participer à toutes discussions concernant la participation patronale à l'effort de construction* »¹. Alors que le 1 % logement forme un dispositif dont le rôle en matière de financement de la construction va croissant, le nouvel organe national doit contribuer à réduire l'imprévisibilité caractéristique des modalités d'emploi des fonds et favoriser la coordination et la mise en cohérence nécessaires à une meilleure intégration de la ressource financière dans la politique du logement.

... et de l'émergence d'une sphère autonome du partenariat social

Du point de vue de l'État, l'UNIL a donc vocation à constituer un relais auprès de la « profession » du 1 % logement – c'est-à-dire les CIL pour l'essentiel – conformément à l'approche étato-corporative qui oriente l'action publique depuis l'Après-guerre. La mise en place de l'organe national tend parallèlement à renforcer le rôle détenu au sein de l'institution par les échelons confédéraux des organisations patronales et syndicales. L'aménagement d'un espace de consultation national sur les questions relatives au 1 % logement est conforme de ce point de vue aux modifications mises en œuvre durant la même période dans l'organisation du système français de protection sociale. De fait, la création de l'UNIL doit s'interpréter en relation avec la formation d'une sphère du « partenariat social » définie comme le lieu d'une « *participation conjointe des administrations sociales, des confédérations patronales et des confédérations syndicales à la gestion de la protection sociale* »². Ce processus de portée générale répond alors en premier lieu au souhait de l'exécutif. Considéré comme l'acte de naissance du partenariat social, l'accord du 21 février 1968 sur l'indemnisation du chômage partiel a ainsi été négocié par les organisations syndicales et patronales en réponse à une invitation lancée par le Premier ministre Georges Pompidou dans le contexte de recrudescence de la contestation sociale qui résultait de l'accord d'unité d'action CGT-CFDT³. Impulsée par un État disposé à exercer une influence en demeurant « derrière le

¹ *Ibid.*, p. 131.

² B. Friot, 1998, *op. cit.*, p. 187.

³ H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 200-201. L'attitude qui consiste de la part de l'État à susciter l'engagement de négociations entre les « partenaires sociaux » ou à peser à distance sur le déroulement de celles-ci constitue une constante dans le système français de relations professionnelles. Elle était perceptible une décennie plus tôt lors des négociations sur la création du régime d'assurance-chômage, pendant lesquelles l'État « *est toujours resté "derrière le rideau", tantôt menaçant de légiférer par ordonnance pour pousser le patronat au compromis, tantôt intervenant pour étendre le champ du régime, jouant au final un rôle de catalyseur* » (C. Daniel, 1997, « La naissance du régime conventionnel d'assurance-chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », *La Revue de l'IRE*, 24, p. 131-151).

rideau », cette volonté étatique de développer la négociation interprofessionnelle trouvera une traduction institutionnelle dans le cadre de la « Nouvelle société »¹.

Le fait que le processus de centralisation de la négociation qui caractérise le système de relations professionnelles soit reproduit à l'échelle du 1 % logement converge pendant cette période avec les attentes du CNPF. L'identification de l'échelon national comme niveau pertinent de la concertation portant sur le 1 % logement reconnaît en effet à la confédération patronale une capacité à représenter les intérêts des employeurs et des CIL qui lui était contestée jusque-là dans les rangs du patronat – par les responsables des CIL paritaires en particulier. La constitution du CNPF en « partenaire social » ne résulte cependant pas de l'unique volonté des pouvoirs publics. Elle renvoie aussi à des dynamiques qui, de l'intérieur, tendent simultanément à modifier la répartition des pouvoirs entre les différentes composantes patronales. La concentration de la négociation collective à l'échelon national a ainsi été favorisée par l'« *aggiornamento* » que le CNPF a entamé au milieu des années 1960. Tout en offrant des gages solides à la masse conservatrice des employeurs², l'adoption de la « charte doctrinale » de 1965 témoigne chez celui-ci d'une volonté inédite d'afficher un certain nombre de valeurs en direction de l'opinion publique³. L'élaboration de ce document représente en cela une étape importante dans l'affirmation de l'approche défendue en son sein par l'aile moderniste du patronat⁴.

La propension de la confédération patronale à prendre ses distances avec un syndicalisme du refus et à se transformer en force de proposition répond en la circonstance à une demande d'accompagnement des mutations économiques qui émane des grandes entreprises industrielles : « *Pour (les grandes firmes), le rôle principal du CNPF doit être de créer un nouveau climat de relations industrielles qui permette cette expansion et les*

¹ Cf. chapitre V.

² À travers ce document, le CNPF rompt avec son passé protectionniste en exprimant ouvertement son adhésion au Marché commun, et pose tout aussi clairement des limites aux évolutions susceptibles d'affecter la vie de l'entreprise, affirmant en particulier que « *l'autorité ne peut se partager* ». Ce rappel rend compte des tensions qui avaient été suscitées en interne par les propositions émises en 1963 par François Bloch-Lainé (*Pour une réforme de l'entreprise*, Paris, Le Seuil). Relayées au sein de l'appareil patronal par le CJP, rebaptisé Centre des jeunes dirigeants (CJD) en septembre 1968, celles-ci plaidaient notamment pour un renforcement du rôle des syndicats dans l'entreprise à travers la reconnaissance de la section syndicale d'entreprise et l'élargissement des prérogatives des comités d'entreprise (A. Gauron, 1983, *op. cit.*, p. 112-117).

³ « *Pour la première fois depuis bien longtemps, le patronat affirme haut et clair, et publiquement sa politique, et ne limite pas aux couloirs et aux antichambres ministériels les échos de ses préoccupations* » (J. Bunel, J. Saglio, 1980, *op. cit.*, p. 492). Le développement de contacts dans l'administration résulte d'une première phase d'apprentissage qui voit les organisations patronales se départir sous la IV^e République de leur rôle traditionnel de groupe de pression sur les débats parlementaires au profit d'une participation accrue aux structures de dialogue et de concertation pilotées par les pouvoirs publics – à l'image des commissions du plan (*ibid.*, p. 492-493).

⁴ F. Sellier, 1984, *op. cit.*, p. 63.

structurations qu'elles entraînent, en garantissant au maximum la paix sociale »¹. Alors que l'espace de la négociation interprofessionnelle était délaissé depuis la création de l'UNEDIC en 1958, les tensions sociales de 1966-1968 puis l'explosion de mai 1968 achèveront de convaincre les employeurs de confier à l'échelon confédéral les moyens de négocier les réformes jugées nécessaires (voir *infra*).

La mise en place de l'UNIL ne constitue donc pas uniquement l'expression d'une adaptation structurelle du 1 % logement au processus de centralisation des instruments de l'action publique qui s'opère dans le domaine du logement. Elle est également le reflet d'un processus de transformation du système de relations professionnelles qui tend à concentrer la négociation collective au niveau national et à transférer aux échelons confédéraux des organisations syndicales et patronales une capacité politique qui relevait principalement jusque-là du niveau de l'entreprise et de la branche professionnelle. L'élaboration des ordonnances du 21 août 1967 forme une étape essentielle dans ce processus. Prises dans le but déclaré d'améliorer la gestion de la Sécurité sociale, les mesures contenues dans ces textes reviennent sur plusieurs caractéristiques fortes du système mis en place à la Libération². Elles interviennent ainsi sur les modalités d'organisation du système (séparation des risques famille, santé et vieillesse gérés par des caisses nationales distinctes) et sur la répartition des rôles à l'intérieur de celui-ci (augmentation de la responsabilité des gestionnaires chargés d'assurer l'équilibre financier de la branche). Elles entraînent de surcroît une transformation profonde de l'organisation de la représentation de la société dans les instances de décision : remplacement de la formule de la « gestion par les intéressés » par une parité entre représentants des employeurs et représentants des salariés dans les conseils d'administration, suppression des élections des représentants ouvriers au profit d'une désignation par les organisations représentatives.

En dépit de leur caractère autoritaire³, ces mesures traduisent sur le plan institutionnel une convergence qui s'exprime depuis quelques années entre le patronat modernisateur et la tendance réformiste de l'appareil d'État en faveur de la constitution des organisations représentant les employeurs et les salariés en partenaires sociaux⁴. Cette convergence résulte alors pour partie du processus de socialisation aux idées de modernisation et de croissance qui

¹ *Ibid.*, p. 64-65.

² Pour une analyse de la concentration des pouvoirs organisée par la réforme de 1967, voir B. Valat, 2001, *Histoire de la sécurité sociale (1945-1967). L'État, l'institution et la santé*, Paris, Economica.

³ Les ordonnances de 1967 apparaîtront rapidement comme entraînant un « *renforcement de l'omnipotence administrative de l'État* » (B. Gibaud, 2001, *op. cit.*, p. 44).

⁴ « *La séparation des risques donne un contenu à l'alliance entre "partenaires sociaux" rendue formellement possible par le paritarisme, la désignation des administrateurs et la centralisation de la gestion* » (B. Friot, 1998, *op. cit.*, p. 193).

s'opère dans de multiples arènes de concertation et de débat qui réunissent élites administratives et économiques (les commissions du plan et les clubs de réflexion modernistes notamment¹). Elle exprime également l'intérêt commun qui lie un patronat soucieux de revenir sur la dimension universaliste de la Sécurité sociale² et un exécutif animé par la volonté « *d'en finir avec la "démocratie sociale" du régime général* »³. Une fois de plus, un parallèle s'impose avec l'évolution du 1 % logement. La mise en place de l'UNIL semble indiquer qu'une majorité patronale a pris ses distances par rapport aux principes fondateurs de l'institution et estime que la préservation de ses prérogatives justifie de réduire – ne serait-ce que symboliquement dans un premier temps – l'autonomie de gestion dont jouissent les CIL. La création d'une fédération unique des CIL met en effet assurément l'accent sur la défense de l'institution au risque d'occulter la vocation de celle-ci à exercer localement une médiation dans le domaine du logement. Dans le prolongement de la réforme sociale de 1966, elle tend à concentrer partiellement l'échange politique au niveau national, dans le cadre d'un partenariat social bipartite dans lequel les confédérations syndicales sont censées participer aux prises de décision – à la différence du processus menant à la création de la PEEC en 1953 dont elles avaient été largement exclues – mais qui dans les faits attendra plusieurs années avant d'inclure réellement celles-ci⁴.

¹ Les années 1960 sont marquées par l'émergence de plusieurs clubs et cercles de réflexion regroupant des acteurs venus d'horizons variés (hauts fonctionnaires proches du parti socialiste, patrons modernisateurs, syndicalistes chrétiens, journalistes de *L'observateur* et autres organes de presse...) et qui militent pour une transformation du rapport à l'État ainsi que pour une rationalisation et une modernisation de l'action publique. Sur la composition de ces réseaux – qui comprennent notamment la diaspora mendésiste, le réseau Reconstruction et celui du club Jean Moulin – et les recettes d'action élaborées en leur sein, voir notamment H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 51-58 et 167 sqq.

² Le patronat n'a jamais cessé de dénoncer dans le régime unique de la Sécurité sociale une confusion des différents risques et une absence de responsabilités des organes d'administration. Considérant le principe d'une redistribution partant des besoins et non des ressources comme une hérésie gestionnaire, le CNPF plaidait en 1965 « *pour que "la mutualité et la prévoyance libre" (c'est-à-dire l'assurance privée) prennent "le relais des tâches que les nécessités financières imposeraient de retirer à la Sécurité sociale"* » (J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 59, citant le texte de la charte doctrinale du CNPF).

³ B. Friot, 1998, *op. cit.*, p. 187. La manière dont les pouvoirs publics redéfinissent le rôle des organisations professionnelles dans la résolution du problème de la représentation politique contribue à faire des ordonnances de 1967 l'une des principales réformes alimentant la thèse du paritarisme contre la démocratie sociale (voir chapitre I). L'auteur souligne en outre l'existence d'une convergence avec une partie des syndicats représentant les salariés : les ordonnances « *tendent la perche au réformisme syndical dans ses différentes variantes* » jusqu'à l'aile moderniste de la CFDT, « *dont l'horizon est précisément la constitution du syndicat comme "partenaire social" (et qui) sera ainsi réceptive à leur objectif de fond : offrir un espace au partenariat social avec réduction de la tutelle étatique et plus grande responsabilité des caisses nationales* » (*ibid.*, p. 193-194).

⁴ Cf. chapitre VI. On peut faire l'hypothèse qu'une part non négligeable du patronat adhère alors à cette évolution qui réduit le rôle dévolu à la délibération dans l'enceinte du CIL au profit d'un renforcement du pouvoir réglementaire et de la concertation avec l'État. À l'instar des refus opposés par le CNPF aux projets de convention collective élaborés au début des années 1960 par la CFTC et la CGT-FO, cette orientation apparaît en tout état de cause conforme à cette dimension singulière des relations sociales françaises qui réside dans « *une certaine permanence du patronat qui a toujours préféré les règles d'État à la négociation avec les syndicats* » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 109).

Conclusion du chapitre IV et de la deuxième partie : premiers signes d'érosion de la légitimité du 1 % logement et recentrage de l'échange politique

Tel qu'il a été défini par les textes de 1953, le 1 % logement articule en son sein une contribution légale, la PEEC, et des organes issus de la prévoyance volontaire, les CIL. La manière dont ces deux éléments sont supposés s'agencer ne tarde pas à faire débat au cours des années 1950-1960. Ce débat consiste pour l'essentiel en une confrontation entre deux conceptions distinctes : celle de l'État, qui porte la vision d'une institution placée avant tout au service de la politique du logement, et celle du patronat et des syndicats associés au gouvernement des CIL, qui ont rapidement tendance pour leur part à se représenter la PEEC comme une ressource générée par les professions et destinée avant tout à financer le logement des salariés. En cela, l'étude du processus d'institutionnalisation du 1 % logement permet de saisir le caractère précoce de la négociation continue à laquelle se livrent pouvoirs publics et représentants de l'institution autour de la définition de la règle relative aux dimensions essentielles de l'organisation du 1 % logement (définition du mode de décision légitime, identification des emplois pertinents et des bénéficiaires...). Les tensions issues de cette controverse débouchent au cours des années 1960 sur l'adoption de mesures qui ont pour effet de transformer partiellement cette organisation. La définition d'un renforcement de la tutelle réglementaire sur les modalités d'emploi des fonds et la création sous l'égide du CNPF d'une fédération unique des CIL constituent alors les dimensions majeures de cette transformation. Nous souhaitons ici revenir sur les principaux mécanismes à l'origine d'une telle évolution et en préciser les implications en termes de gouvernement de l'institution. Notre propos se termine sur un bilan du rôle joué par le 1 % logement dans le cadre de la politique de construction caractéristique des « trente glorieuses ».

L'omission partielle de la finalité institutionnelle par les représentants d'intérêts économiques et sociaux

Au cours des deux décennies qui suivent la création de la PEEC, la gestion des fonds issus de cette contribution obligatoire a tendance à s'éloigner des engagements initialement contractés avec les pouvoirs publics et à exposer le 1 % logement au risque d'une dégradation de sa

légitimité institutionnelle. Il s'agit ici de saisir les facteurs à l'origine d'une telle évolution¹, puis d'en cerner les effets les plus manifestes pendant la période étudiée dans les pratiques des gestionnaires de la PEEC. Parmi les raisons à même d'expliquer l'écart qu'opère un certain nombre de pratiques par rapport à « l'idée directrice », il ne paraît pas inutile d'insister sur trois dimensions qui représentent une constante dans l'histoire de cette institution : l'asymétrie des ressources mobilisables par le patronat et les représentants des salariés, l'importance des clivages internes à la sphère professionnelle (et à la sphère syndicale en tout premier lieu), et l'inclination prononcée des acteurs de tous bords à interpréter l'objet de l'institution à la lumière des intérêts défendus par leurs organisations d'origine.

S'il ne fallait retenir qu'une information concernant la prise en charge politique du 1 % logement au cours des années 1950-1960, ce serait certainement l'insuffisance de la médiation opérée par les organisations représentant les salariés dans le secteur du logement. La doctrine élaborée par les fondateurs du CIL de Roubaix-Tourcoing distinguait la capacité des délégués ouvriers à construire l'intérêt collectif des salariés comme élément central de la légitimité du 1 % logement² ; or, la réalité de l'action menée par les représentants des salariés dans les instances politiques des CIL empêche l'émergence d'une telle capacité. Les principales facettes de cette déficience ont été mises en évidence *supra*. Elle provient en premier lieu du caractère restreint des ressources que les syndicats ouvriers sont en position de mobiliser dans ce domaine. La prédisposition limitée du mouvement ouvrier à inscrire ce thème dans son champ d'action et la difficulté qu'éprouvent les mandataires désignés dans les CIL à capter l'expression des besoins ressentis par les salariés – conséquence notamment de leur confinement dans l'espace de l'interprofession – concourent globalement à entamer la capacité de représentation des organisations syndicales. Souffrant d'une faible aptitude à connaître et à informer leurs mandants, privés du sentiment de la reconnaissance de la base³, les délégués ouvriers peinent fatalement à relayer les attentes des salariés et à faire contrepoids aux intérêts portés par le patronat dans les organes de délibération du 1 % logement.

L'essoufflement de la médiation réalisée par les syndicats résulte également du climat de concurrence inter-organisations qu'engendre le pluralisme du paysage syndical français.

¹ Plusieurs de ces facteurs ont déjà été exposés dans le passage relatif à l'intervention des syndicats représentant les salariés (voir *supra*). Les pages qui suivent visent moins à revenir en détail sur chacun d'eux qu'à prolonger l'analyse en soulignant le lien de causalité à l'œuvre entre crise de légitimité des syndicats et crise de légitimité du 1 % logement.

² Cf. chapitre III.

³ Il faut sans doute intégrer à cette liste le problème du suivi et de la formation des mandataires par leurs organisations respectives, sujet dans lequel la connaissance fait pour l'instant défaut.

Dans le cas du 1 % logement comme dans les autres champs du paritarisme, cette concurrence est exacerbée par l'impuissance des organisations concernées à concilier l'exercice des responsabilités qui leur ont été confiées par le législateur et la défense des intérêts collectifs qu'elles prétendent représenter. Ces organisations ont plutôt tendance au contraire à opter de manière exclusive pour l'une ou l'autre de ces logiques, conséquence de leur volonté constante de se démarquer sur la scène syndicale autant que de la difficulté de l'exercice auquel elles sont conviées par le patronat et les pouvoirs publics. Que le choix porte sur l'intégration ou l'autonomie, le sentiment de devoir justifier celui-ci auprès des salariés tend ce faisant à radicaliser le clivage opposant les organisations réformistes aux organisations d'inspiration révolutionnaire (ou contestataire). Alors que les dispositions développées par les mandataires locaux semblent échapper dans les faits à une alternative aussi schématique, la conception d'une scène syndicale divisée entre organisations « participationnistes » et organisations « non participationnistes » contribue à figer les positions et à restreindre un peu plus encore la capacité des syndicats ouvriers de jouer un rôle significatif dans le gouvernement de l'institution.

Ce phénomène est particulièrement sensible pendant la seconde moitié des années 1960. Ajoutés aux difficultés rencontrées par les syndicats réformistes pour peser sur la gestion des fonds issus de la PEEC, la recrudescence de la contestation sociale et son élargissement naissant à l'espace urbain confortent alors la CGT et la CFDT dans leur disposition à entretenir une certaine extériorité vis-à-vis du 1 % logement. La préférence qu'elles affichent envers une logique d'adhésion conduit ces organisations à dénier aux syndicats réformistes toute capacité de défendre les intérêts des salariés et de peser sur les décisions arrêtées dans les organes de cette institution. Leur radicalisation témoigne alors chez elles d'une tendance à la politisation de l'action syndicale qui constitue une constante dans les relations sociales françaises. La propension des organisations ouvrières à privilégier l'emploi de leviers politiques explique historiquement la faiblesse caractéristique de la négociation collective dans notre pays qui tient aussi à la force du conservatisme patronal et à la permanence dans l'appareil d'État d'une culture politique foncièrement hostile aux corps intermédiaires¹. La radicalisation qui touche spécialement le syndicalisme chrétien au cours

¹ « (Le ressort conflictuel du syndicalisme français) n'est pas tombé du ciel, il s'inscrit dans l'histoire d'une longue confrontation à l'État et aux entreprises à propriété familiale qui ont longtemps caractérisé le capitalisme français. Les élites colbertistes qui conduisent traditionnellement les destinées de l'État n'ont jamais montré, avant comme après la création de l'ENA, une propension très grande aux pratiques de la négociation sociale. Quant au patronat français, de droit divin dans "ses" entreprises, il a une solide tradition d'affrontement au syndicalisme même lorsque celui-ci a, dans certaines de ses composantes et à certains moments de son histoire, fait des offres explicites de compromis négociés. (...) (les syndicats) s'en sont

des années 1960 constitue alors le symptôme de l'intransigeance maintenue du patronat ainsi que du déficit de perspectives politiques né de l'absence d'alternance à la tête de l'exécutif¹.

A contrario, la remise en question des interventions mises en œuvre par les CIL semble inciter les syndicats réformistes à renforcer leur ancrage au sein du 1 % logement. L'attachement qu'elles développent à l'égard de l'institution – et incidemment des ressources qu'ils retirent de leur participation au gouvernement des CIL – conduit ces organisations à se raidir dans une attitude défensive semblable à celle des employeurs. Ce type d'attitudes pose problème à plusieurs titres. Il contribue d'abord à figer davantage « l'idée directrice » et à réduire l'aptitude de l'institution à déterminer son action par rapport aux transformations sociales en cours (tendance à geler la délimitation du champ des bénéficiaires au profit des salariés des entreprises adhérentes, à négliger la question de l'adaptation de l'outil au profit de l'enjeu de pérennisation des structures, etc.). Il conduit ensuite les administrateurs représentant les salariés dans les CIL à se couper de l'action revendicative de terrain et à s'exposer en pratique à une critique interne à la sphère syndicale qui tend à délégitimer leur intervention au sein des CIL.

Le clivage existant entre organisations « participationnistes » et « non participationnistes » présente une intensité telle à la fin des années 1960 qu'il rejaillit en définitive sur la qualité représentative de l'ensemble des représentants des salariés. Quand la distance cultivée par les uns se traduit par l'adoption d'une fonction tribunitienne peu propice au partenariat et par un renoncement temporaire à toute forme d'influence sur l'utilisation de la ressource financière, la présence des autres dans l'institution et leur tendance à s'aligner sur les positions patronales alimentent le risque d'un dévoiement de la représentation syndicale dans le 1 % logement². Dans un sens comme dans l'autre, la concurrence qui s'exerce entre les organisations ouvrières ne permet pas aux acteurs de se débarrasser de leurs étiquettes syndicales et de développer une réelle capacité à représenter l'intérêt des salariés³. En opacifiant la perception de l'action engagée par les syndicats, elle empêche ces organisations

accommodés et ont orienté davantage leur pression vers l'État, vers la demande de droits, plutôt que vers les employeurs » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 108-109).

¹ *Ibid.*, p. 116 et J.-P. Jacquier, 2008, *France, l'introuvable dialogue social*, Rennes, PUR, p. 28.

² Ce risque apparaît lorsque l'acteur syndical délaisse la construction de l'autonomie du groupe ouvrier une fois inséré dans un contexte institutionnel : « *Devenue jouet de l'institution, la légitimité à représenter s'épuise à son tour dans un rôle de médiateur passif de la relation sociale* » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 269).

³ Cette limite de la représentation syndicale peut également s'interpréter comme l'effet du manque de support juridique des organismes paritaires. C'est du moins la thèse défendue par Yves Pergeaux, qui note que « *les hommes qui en sont les gestionnaires ne sont, en fait, que les mandataires de leurs organisations syndicales (et que) les Conseils d'administration ne sont pas une fusion des organisations syndicales et, dès lors, ils ne reconnaissent pas l'existence d'une personne morale supérieure dont ils devraient servir par préférence les intérêts* » (1967, *op. cit.*, p. 319-320).

d'établir la valeur de l'intervention qu'elles mènent au nom de leurs mandants dans le cadre de l'institution paritaire et conduit à éroder la légitimité dont elles bénéficient auprès de ces derniers¹.

Cette dérive manifeste de la représentation mise en œuvre par les syndicats ouvriers recèle les ferments d'une perte de légitimité institutionnelle du 1 % logement. Elle ne constitue certes pas le seul mécanisme propre à susciter une mise en cause de l'action développée par les CIL pendant les années 1950-1960. Plusieurs évolutions se dessinent durant cette période qui sont de nature à alimenter les critiques formulées à l'encontre des modalités de gestion et d'emploi des fonds engendrés par la PEEC. Certaines concernent spécifiquement les acteurs et les groupes issus de la sphère professionnelle, à l'image de la résurgence d'un certain conservatisme patronal et des résistances qu'opposent une majorité des employeurs aux pratiques amorcées par les « ailes marchantes » dans le cadre des premiers CIL (réticence à associer les représentants des salariés à la gestion des fonds, réfutation tacite de l'idée d'une responsabilité de l'entreprise dans le devenir de la cité, etc.). D'autres tiennent aux changements qui se produisent au niveau de l'environnement du 1 % logement, que ce soit dans le champ économique (mobilité croissante du capital et aspiration des employeurs à diminuer leurs ancrages territoriaux) ou dans celui des politiques publiques (décisions indiquant l'émergence de nouvelles recettes d'action dans le secteur du logement, tendance des élites politiques et administratives à affirmer une conception de l'autorité publique concentrée sur l'exécutif). Mais au vu des transformations essayées par l'institution au cours des décennies suivantes, il nous semble que les mécanismes causaux de la crise de légitimité naissante du 1 % logement – et par voie de conséquence de la modification partielle de son organisation – résident alors pour une bonne part dans les difficultés que rencontrent les syndicats représentant les salariés pour exercer une capacité de représentation dans le domaine du logement.

Les implications de la faiblesse de la médiation syndicale peuvent être saisies à la lumière des attendus de la théorie de l'institution². À partir du moment où les syndicats ouvriers se montrent inaptes à construire l'intérêt des salariés dans le secteur du logement et

¹ La légitimité de l'action syndicale repose en effet en grande partie sur la perception qu'en ont les salariés. Comme pour tout pouvoir, elle « ne sort pas de l'efficacité, mais de la présomption d'efficacité » (J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 463). Elle se construit principalement au moment du résultat qui clôt le cycle de représentation syndicale : « L'adéquation du résultat aux revendications est une dimension d'appréciation de la légitimité du processus. Celui-ci n'est pas acquis par le fait d'"avoir obtenu satisfaction" mais par le sentiment partagé d'avoir fait le mieux dans un contexte d'opportunité donné. C'est au vu de cet ensemble que la signature d'un accord est appréciée. Elle tient compte de différents facteurs, du résultat, mais aussi de sa perception par les salariés, de la place dans la stratégie de l'acteur syndical » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 272).

² Cf. chapitre I.

que leurs délégués peinent à faire valoir celui-ci dans les instances de délibération des CIL, la mise en concurrence avec les représentants des employeurs pour savoir qui représentera au mieux la finalité institutionnelle se trouve faussée et le fonctionnement concret du 1 % logement perd de sa capacité à générer un mécanisme instituant dans la durée. L'institution se compose dès lors d'acteurs dont la légitimité est en cause puisqu'ils ne « (figurent) *plus qu'une sorte de fonctionnaire du social, auxiliaire de l'État sans autre légitimité que fonctionnelle* »¹. Dans une telle configuration, les pratiques tendent à se développer indépendamment de tout rapport à « l'idée directrice » et l'institution, faute de constituer la matrice d'interventions conformes aux finalités pour laquelle elle a été créée, finit elle-même par s'exposer au risque d'une perte de représentativité².

La dégradation naissante de la légitimité du 1 % logement se traduit dans la teneur des pratiques développées par les acteurs. Qu'elles soient le fait des employeurs ou des agents regroupés dans les CIL, plusieurs d'entre elles dénotent un décalage entre les vertus présumées de l'institution et les dispositions concrètes de ses membres. Or, si les principes d'action énoncés par les créateurs de l'institution véhiculent probablement depuis le début une vision déformée de la réalité de l'intervention mise en œuvre par les CIL paritaires³, ils n'en constituent pas moins les valeurs à l'aune desquelles s'apprécient l'efficacité et la pertinence de l'action engagée sous l'égide du 1 % logement. Indépendamment de l'extraordinaire diversité qui caractérise le réseau des CIL pendant les années 1950-1960⁴, les pratiques développées au sein de ces organismes témoignent ainsi que la faiblesse de la médiation opérée par les syndicats ouvriers laisse le champ libre aux représentants patronaux et à la technocratie des CIL pour définir des modalités d'emploi des fonds conformes à la perception qu'ils ont de leurs intérêts respectifs. Elles permettent de saisir en quoi

¹ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 162, l'expression étant soulignée par l'auteur.

² « Lorsque finalement l'organe de gouvernement concerné ne sait plus à quel titre son pouvoir s'exerce, ce dernier perd une "qualité représentative" (...) » (*ibid.*, p. 162).

³ C'est le propre de toute doctrine de légitimité d'entretenir un rapport biaisé avec la réalité du pouvoir : « *Biaisé (...) par l'intention normative qui préside généralement à l'élaboration d'une doctrine politique – dans la mesure où elle tend toujours à énoncer une forme idéale de l'organisation politique et nous renseigne peu, de ce fait, sur les fondements réels des légitimités* » (J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 396-397).

⁴ Cette diversité s'observe alors à des niveaux très différents : modalités d'emploi des fonds, relations avec les entreprises, disposition à coopérer avec les représentants des salariés, aire géographique d'action, composition des entreprises adhérentes, etc. Elle s'exprime dans la typologie suivante qui a été établie pendant les années 1970 à partir du recensement des CIL créés à la suite de la mise en place du CIL de Roubaix-Tourcoing et de l'instauration de la PEEC : « À côté du CIL de type initial, on a eu : 1) des CIL professionnels constitués au sein d'une seule branche professionnelle, ou au contraire des CIL regroupant des entreprises de différentes professions mais disparates entre elles ; on a eu également des CIL qui, quels que soient leur adhérents, étaient en fait l'émanation d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises. 2) des CIL régionaux ou nationaux. 3) des CIL patronaux. 4) des CIL purement financiers reversant les fonds collectés à des organismes de construction sans lien ni coordination avec eux, ou, à l'inverse des CIL constitués par des organismes de promotion, parfois sociaux, souvent privés » (J. Mercier, 1975, *op. cit.*, p. 287-288).

l'intervention du 1 % logement a tendance en conséquence à s'écarter de trois finalités historiques de l'institution.

En décidant de créer des CIL ayant vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire national, certains acteurs patronaux font d'abord le choix de rompre avec le principe d'ancrage local qui avait été prôné par les responsables du CIL de Roubaix-Tourcoing. Le rapport qu'entretiennent ces organismes avec le territoire consiste généralement moins à œuvrer en faveur du développement local qu'à favoriser la mobilité du capital (en étant présents dans les différents sites où sont implantées les entreprises nationales qui leur versent leur participation). La perte d'intelligence locale qui affecte le 1 % logement au cours des années 1960 ne renvoie cependant pas uniquement aux mutations de l'appareil productif et aux implications spatiales de celles-ci. Des facteurs endogènes à l'institution sont également à même d'expliquer cette évolution. Le sentiment d'autonomie cultivé par les multiples composantes de la sphère paritaire et le défaut de structuration territoriale qui caractérise les organisations professionnelles empêchent bien souvent les CIL de prendre pied dans les dispositifs de concertation mis en place pendant cette période en matière de planification urbaine et d'aménagement du territoire. Cette difficulté entraîne une détérioration de la capacité de l'institution interprofessionnelle d'endosser le rôle de coordination et d'information qu'elle a vocation à jouer sur ces scènes auprès des collectivités territoriales, de l'administration, des organismes constructeurs, des entreprises ou encore des intéressés¹. Elle tend ce faisant à accentuer le processus de concentration des principaux leviers d'action qui s'opère au profit de l'État dans le secteur du logement.

La mise en place de CIL patronaux témoigne ensuite de l'aversion nourrie par une partie du patronat envers le principe d'une association des représentants des salariés au gouvernement du 1 % logement. La portée de ce refus doit cependant être atténuée dans la mesure où il ne fait qu'accentuer les difficultés qu'éprouvent plus globalement ces derniers pour peser sur les modalités d'emploi des fonds issus de la PEEC. Alors que la définition du compromis fordien permet au patronat de neutraliser les ambitions initiales de la démocratie sociale, la conception du 1 % logement comme outil de gestion de la main-d'œuvre ne concède de fait aux représentants des travailleurs qu'une influence restreinte dans les processus de prise de décision. Cette impuissance du paritarisme à corriger l'inégalité fondamentale qui réside dans les rapports de production s'exprime au niveau de l'entreprise, où les efforts mis en œuvre de manière précoce par les employeurs pour contourner le comité

¹ M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 132.

d'entreprise confortent les effets des conventions adoptées au niveau des CIL pour maintenir symboliquement un lien de subordination dans l'accès aux aides du 1 % logement. Dans les rares cas où les délégués ouvriers sont invités à faire connaître les aspirations de leurs mandants, il n'est pas rare de surcroît que le processus de consultation contribue au final à rabattre les intérêts des travailleurs sur ceux de la direction (exemple d'Usinor à Dunkerque).

L'impuissance du paritarisme à instaurer un rapport d'égalité entre employeurs et salariés est également patente au niveau des CIL. Dans le contexte des concentrations et des restructurations industrielles, les grandes entreprises et les branches professionnelles se saisissent logiquement du 1 % logement après 1953 comme d'un outil ayant pour fonction d'accompagner les mutations économiques. La satisfaction des besoins des employeurs concernés devient une priorité dans bon nombre de CIL, ainsi qu'en témoigne la teneur des normes qui tendent rapidement à se généraliser de façon à encadrer les modalités de gestion et d'emploi des fonds. L'inventivité dont font preuve les équipes dirigeantes de CIL dans ce domaine dénote alors autant la prépondérance des enjeux patronaux que la capacité de ces équipes à mettre à profit la souplesse caractéristique du cadre réglementaire de la PEEC. La diffusion dans l'ensemble du réseau des collecteurs de telles normes révèle le rôle crucial joué par la technostructure dans le processus d'institutionnalisation du 1 % logement¹. Ce processus indique également que la primauté accordée aux intérêts des employeurs s'opère au détriment des finalités autour desquelles s'est construit le modèle de la démocratie sociale. Au nom du principe de la « gestion par les financeurs », les normes élaborées par les dirigeants de CIL ont ainsi tendance à conserver un pouvoir discrétionnaire au chef d'entreprise² et à justifier le maintien d'inégalités de traitement entre les salariés³. La propension des organismes collecteurs à optimiser l'emploi de la PEEC au regard des intérêts de la production – et singulièrement des besoins des entreprises les plus importantes – se manifeste notamment à travers la possibilité offerte aux classes moyennes salariées et aux cadres de

¹ La centralité des pratiques mises en œuvre par les professionnels dans cette phase de stabilisation de l'institution constitue en l'occurrence un phénomène commun à l'ensemble des institutions (T. Delpuech, C. Vigour, 2004, *op. cit.*, p. 140). La propension des pratiques en général à peser sur le fonctionnement concret des organes de l'institution forme une autre constante de l'institutionnalisation : « *La logique des jeux d'action est relative au type de configurations : certes les institutions déterminent les règles du jeu, pèsent sur les comportements des acteurs, mais, en retour, les pratiques s'agrègent et modifient les mécanismes institutionnels* » (P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 447).

² La primauté du chef d'entreprise dans le choix des bénéficiaires et des aides délivrées par le 1 % logement sera régulièrement rappelée par les responsables de l'institution : « (...) un salarié d'une entreprise donnée peut-il arguer de la réglementation pour établir "son droit" à l'attribution d'un prêt à l'accession à la propriété ou à la réservation d'un logement HLM (...) ? Certainement pas. Sous réserve de la consultation du comité d'entreprise, l'entreprise reste maître de la désignation des bénéficiaires (...) et de la façon dont il vient en aide à ceux-ci dans le cadre de la réglementation » (J. Drouet, 1977a, *op. cit.*, p. 125).

³ De telles inégalités sont susceptibles de toucher les salariés en fonction notamment de leur niveau de qualification et des caractéristiques des entreprises qui les emploient (taille, secteur d'activité, localisation...).

bénéficiaire d'un accès privilégié aux aides du 1 % logement. Sur ces différents points, l'intervention mise en œuvre par les CIL paritaires ne semble pas faire exception à la règle. Ce résultat s'explique par la permanence de l'asymétrie propre au rapport employeur-salarié dans le fonctionnement des instances politiques de ces organismes¹. Au bout du compte, l'association des représentants des salariés à la décision n'apparaît pas comporter d'incidence notable sur les pratiques des organismes collecteurs pendant la période étudiée. C'est en tout cas le constat auquel aboutit Mireille Girardin dans son étude sur le 1 % logement : « *le fait que les CIL soient ou non à structure paritaire (n'a) guère paru être à l'origine de différences fondamentales dans les rapports effectifs existants entre tous les intéressés (organismes collecteurs – employeurs-salariés)* »².

Outre une faible disposition à œuvrer en faveur du développement de la cité et une tendance à perpétuer l'inégalité entre employeurs et salariés, les pratiques développées par une partie des acteurs du 1 % logement trahissent un décalage avec une troisième ambition historique de l'institution. Depuis son origine, l'institution a vocation à opérer une médiation des besoins en logements et à canaliser ainsi les tensions sociales susceptibles de jaillir dans un domaine essentiel de la vie des ménages. Par sa propension à entretenir un lien de proximité avec les salariés et à saisir l'expression des aspirations des intéressés, elle est censée produire des réponses adaptées à la diversité des situations rencontrées et garantir la pertinence de l'emploi des fonds issus de la PEEC au regard de l'évolution de la demande sociale. Cette faculté suppose des CIL qu'ils soient en mesure de développer une capacité d'innovation sociale. Or, cette capacité n'est manifestement pas au rendez-vous près de vingt ans après l'instauration de la PEEC. On sait pourtant que l'initiative engagée à Roubaix-Tourcoing a été féconde en expérimentations diverses – lutte contre les taudis, programmation d'équipements médico-sociaux, animation de la vie sociale dans les nouveaux quartiers d'habitation (cours d'enseignements ménagers, accueil des nouveaux arrivants, activités sportives et socioculturelles...) – qui ont inspiré les pouvoirs publics et se sont diffusées dans

¹ Plusieurs voix s'élèvent ainsi pour dénoncer l'existence d'un « faux paritarisme » entrevu dans plusieurs CIL paritaires. Alexis Vibert-Guigue, directeur puis président jusqu'en 1985 de l'OCIL – CIL patronal établi en région parisienne –, vilipende par exemple « *ce Nord où les patrons qui se voulaient des précurseurs socialement m'ont toujours paru fort paternalistes, et souvent cul-bénits sur les bords. C'est ainsi que tel Président d'un CIL paritaire fort célèbre m'expliqua un jour sa conception du paritarisme tel qu'il l'appliquait. Des salariés de son entreprise étaient aussi les représentants des syndicats au Conseil d'administration de son CIL et il y voyait un gage de bon climat. Je lui fis observer que je pourrais moi aussi réaliser ce type de paritarisme, mais qu'une telle formule sentait son paternalisme à plein nez et qu'elle ne serait jamais la mienne. Ma façon de penser a sûrement heurté ses bons sentiments, mais que valait un paritarisme ainsi obtenu, à peu de frais ? Et quelle pouvait être la liberté de comportement de salariés, qui avaient à sauvegarder un emploi, avant de se prêter à une représentation en quelque sorte dirigée !* » (A. Vibert-Guigue, 1993, *Au temps des chemins de grue. Chroniques des années de béton (1953-1993)*, Paris, Editions des Alpes, p. 235).

² M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 131.

les politiques des collectivités pendant cette période¹. Il semble en outre que les CIL se soient situés à l'avant-garde de plusieurs évolutions notables dans les domaines de la construction et de l'aménagement urbain². Tout indique cependant que la capacité d'innovation sociale des CIL a été peu opérante dans le même temps pour traiter les effets engendrés sur les conditions d'accès et de maintien dans le logement par l'évolution du contexte de l'emploi – et l'émergence en particulier de la question des salariés à faibles ressources.

Cette faiblesse finit par exposer l'institution paritaire à la concurrence exercée par d'autres entrepreneurs de représentation et opérateurs de médiation sociale. Plusieurs professions et groupes nouveaux émergent durant les années 1960 dans le secteur du logement : collectifs de locataires disputant aux syndicats de salariés la fonction de représentation des usagers³, médiations investies par l'État de l'éducation des « oubliés de la croissance » que sont les travailleurs immigrés (les assistantes sociales dans les cités de transit⁴) ou de l'animation de la vie sociale dans les grands ensembles d'HLM (organismes gestionnaires, travailleurs sociaux, associations⁵). Cette irruption peut s'interpréter *a posteriori* comme le symptôme d'une certaine impuissance des représentants des employeurs et des salariés à mettre en œuvre les vertus présumées du paritarisme dans le champ de l'habitat (amélioration des conditions de logement de l'ensemble des salariés, contribution à la réduction des inégalités et des rapports de domination qui s'exercent dans la société, etc.).

¹ Ainsi, les CAL-PACT et ARIM sont rapidement devenus des partenaires des municipalités et ont constitué des patrimoines de plusieurs centaines de logements dans des villes comme Lille, Roubaix ou Lyon (R. Ballain, E. Maurel, 2002, *op. cit.*, p. 19). Les « maisons de l'enfance » sont reconnues quant à elles pour le rôle précurseur qu'elles ont joué dans la généralisation des centres sociaux (D. Dessertine, 2004, *Les centres sociaux, 1880-1980 : une résolution locale de la question sociale ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, p. 169 sqq.). Plus généralement, les initiatives développées à partir de la moitié des années 1950 par la SCIC à travers son association Alfa en matière de développement social des quartiers présentent de nombreux points communs avec les préoccupations affichées quelques années plus tôt par le patronat chrétien du Nord (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 125-131).

² C'est ce que mettent en avant les multiples monographies consacrées à des CIL (voir notamment [A. Vibert-Guigüe], 1983, *op. cit.*, M. Leveau Fernandez, S. Rousseau, 1995, *op. cit.*, A. Fernandez, M. Goze, 2001, *op. cit.* et [B. Serieyx], 2003, *op. cit.*). L'esprit d'initiative des membres de l'institution en matière de construction et d'aménagement sera périodiquement loué par les représentants de l'État à l'occasion des congrès de l'UNIL, à l'image du préfet Dumont qui soulignera au sujet des CIL qu'ils ont été « *les premiers à constituer des SEM, à travailler dans le cadre des ZUP, bien souvent c'est à la suite des expériences qu'ils ont tentées que des règlements ont été rédigés* » (*L'habitation*, 8, septembre-octobre 1968). Si l'on n'ignore pas le rôle joué par les CIL – à l'instar d'autres organismes comme les filiales de la Caisse des dépôts et consignations – dans la constitution de SEM (avec les collectivités) ou la construction des ZUP, l'étendue de la capacité d'innovation dont le 1 % logement fait alors montre dans ces secteurs reste cependant difficile à établir avec précision.

³ Le rapport de concurrence qui s'exerce sur ce terrain peut toutefois se muer en rapport de complémentarité selon les organisations syndicales et la manière dont celles-ci se positionnent par rapport à la question du logement. On sait par exemple sur ce point les liens étroits qui unissent la CNL à la CGT.

⁴ R. Ballain, E. Maurel, 2002, *op. cit.*, p. 21-22.

⁵ C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 164-168. Sur la propension de l'État à promouvoir l'émergence de nouveaux corps intermédiaires dans les grands ensembles d'habitation à partir des années 1960, cf. chapitre V.

Elle a pour effet de soumettre le 1 % logement à plusieurs critiques fondamentales de son action. La critique de la perte de légitimité institutionnelle, qui pointe la passivité complice de l'acteur syndical dans les institutions, se double en l'espèce d'une dénonciation du déficit démocratique du gouvernement paritaire, pour laquelle le manque de représentativité des syndicats insérés dans la relation sociale conduit les acteurs à « *exercer un pouvoir sans soumettre cet exercice à la sanction du milieu social intéressé* »¹.

La mise au point de l'État et la réorganisation partielle du 1 % logement

Pendant les années 1950-1960, les représentants de la sphère professionnelle agissent dans une certaine mesure comme si la PEEC était un prolongement direct de la cotisation interprofessionnelle volontaire, c'est-à-dire un élément encastré comme par nature dans l'institution CIL. Essentiellement tournées vers la satisfaction des enjeux liés aux mutations industrielles, plusieurs composantes du patronat en particulier sont visiblement disposées de surcroît à occulter les engagements qui avaient été contractés dans le cadre de l'expérience pionnière de Roubaix-Tourcoing, en direction des mal-logés en tout premier lieu. Les limites de l'intervention sociale du 1 % logement tendent à imposer l'image de CIL inféodés aux intérêts des grands industriels et réduits au rang de prestataires des entreprises. Confortée par les refus opposés par le CNPF aux projets d'accords nationaux élaborés par plusieurs confédérations syndicales représentant les salariés², cette image véhicule la vision d'une institution peu à même de hausser son action au niveau de l'intérêt général et de démontrer la pertinence de l'initiative privée aux côtés de l'action de l'État.

Face à une évolution présentant les signes avant-coureurs d'une dégradation de l'institution, une série de mesures est prise dans la seconde moitié des années 1960 qui s'apparente, sinon à une reprise en main du dispositif en tant que telle, du moins à une tentative des pouvoirs publics de renforcer le contrôle qu'ils exercent sur les modalités d'emploi des fonds issus de la PEEC. L'État s'emploie en premier lieu à rappeler aux organisations professionnelles l'origine légale de la participation des employeurs³ et la nature des exigences qui doivent inspirer leur action dans le cadre du 1 % logement. Dans un contexte marqué par le dynamisme de la promotion immobilière, le fait que certains

¹ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 162.

² Ces refus peuvent s'interpréter comme le reflet de la disparité d'approches et de pratiques qui caractérise le patronat des CIL sur un certain nombre de points – la question du paritarisme en premier lieu.

³ Rappelons que certains dirigeants de CIL ont alors parfois tendance à mégoter sur ce point, estimant par exemple que « *la collecte du 1 % leur a été dévolue principalement par la loi* » (*CIL-Logement*, décembre 1962, cité par M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 138, le terme étant souligné par nous).

organismes collecteurs et entreprises utilisent la PEEC de façon à réaliser des placements lucratifs (en région parisienne notamment) suscite une controverse sur l'efficacité sociale de l'institution. Cette mise en cause convainc les pouvoirs publics d'intervenir afin d'aider les structures gestionnaires à retrouver le sens de « l'idée directrice » et à développer « *une précision et une rigueur croissantes dans la définition des caractères social et complémentaire du 1 %* »¹. La réforme de 1966 est le fruit de ce processus d'ajustement. Elle constitue la première traduction d'une logique politique qui vise à la fois à accroître la part de la ressource investie dans la construction d'HLM et à définir un cadre réglementaire capable de garantir le caractère social de l'emploi des fonds. En retour, les CIL se voient reconnaître un rôle prépondérant au sein de l'institution : le pouvoir réglementaire rationalise le réseau de collecte, réduit les possibilités d'investissement direct pour les entreprises et, *via* l'indemnisation des administrateurs patronaux et salariés ainsi que le prélèvement d'une fraction de la collecte destinée à couvrir les frais de gestion, formalise l'existence d'une « structure de rétribution » au bénéfice des organisations gestionnaires.

Face au risque d'une fragilisation de la légitimité du 1 % logement, les pouvoirs publics font donc le choix de raffermir l'échange politique contracté avec les représentants des professions tout en s'efforçant d'en réactualiser certains aspects. La réforme de 1966 constitue en tant que telle une étape importante dans le processus d'institutionnalisation du 1 % logement. En mettant l'accent sur le renforcement du rôle social des CIL et l'accroissement des investissements réalisés dans la construction d'HLM, elle dénote de la part de l'exécutif une disposition à attribuer de nouvelles déterminations à l'institution quand les organes du 1 % logement échouent à mettre à jour « l'idée directrice » de leur propre initiative². En consolidant le rôle des CIL dans l'institution, elle témoigne en parallèle d'une confiance renouvelée dans la médiation réalisée localement par ceux-ci³. Mais elle paraît aussi devoir modifier sensiblement la nature de cette médiation. Les mesures adoptées en 1966

¹ J. Mercier, 1975, *op. cit.*, p. 279.

² Cette alternative entre autonomie et hétéronomie s'impose dans la plupart des champs de la protection sociale à partir de cette période : « (...) l'organisation peut conférer à l'institution des déterminations nouvelles qui la prolongent, mais elle peut également aller les chercher auprès d'autres institutions, surtout si l'organisation de ces dernières a la force de réaligner des pouvoirs autonomes » (L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 125).

³ Cette confiance s'exprime notamment à travers le soutien affiché par l'État face aux velléités manifestées par des régulations prétendant incarner une alternative au paritarisme. Une résolution adoptée en mai 1966 par le Conseil général de la Seine en vue de réserver l'intégralité de la PEEC aux organismes d'HLM suscite ainsi une fin de non-recevoir de la part du préfet de la Seine : « Une part importante de la contribution patronale est versée aux sociétés et offices d'HBM, soit directement par les employeurs dans le cadre de la liberté de choix qui leur est consentie ou indirectement par les organismes collecteurs. Mais il m'apparaît que ce serait remettre en cause les bases mêmes de l'institution du 1 %, caractérisée par son libéralisme que d'imposer que soit versé aux seuls organismes d'HLM le produit de la participation des employeurs » (M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 164-165).

créent ainsi des conditions propices à ce qu'une proportion croissante des fonds transite par le canal des CIL. De fait, le poids financier des CIL deviendra rapidement prépondérant après 1966, les montants perçus par ces organismes connaissant une progression d'autant plus forte à partir de cette période que les sommes versées par les entreprises assujetties à l'obligation auront simultanément tendance à s'accroître sensiblement¹.

La réforme de 1966 représente de ce point de vue une étape importante dans un processus qui tend à faire passer les CIL d'un rôle « d'ensembliers » locaux du logement à une fonction d'auxiliaire de la politique de l'État : « *On peut penser que le rôle social et humain des CIL, essentiel à l'origine, s'est trouvé amoindri devant cette intervention de la puissance publique tandis que leur rôle sur le plan financier devenait prépondérant* »². Combinée aux pratiques développées par un certain nombre d'organismes de façon à diversifier leurs interventions dans l'immobilier, cette financiarisation de l'activité des CIL provoque une augmentation du volume d'activité et induit une professionnalisation dont tout indique qu'elle est propice à l'accroissement du pouvoir de la technocratie aux dépens du conseil d'administration³. Un consensus tacite semble se cristalliser sur ces évolutions au cours des années 1960 entre l'État, le patronat de la grande industrie et les confédérations syndicales, tous également préoccupés d'augmenter le volume de la construction neuve au nom d'une même idéologie productiviste pendant cette période. De ce point de vue, la réforme manifeste l'entretien par les pouvoirs publics d'une vision tronquée de la finalité du 1 % logement dans la mesure où elle ne prend aucune disposition marquante pour renforcer les prérogatives des assemblées paritaires alors même que les dysfonctionnements du 1 % logement à ce niveau sont déjà bien établis⁴.

¹ Cf. chapitre V.

² M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 131-132.

³ Il serait intéressant à ce titre de pouvoir mesurer les impacts conjugués de la réforme de 1966 et de l'ouverture du financement du logement au secteur bancaire sur le fonctionnement des instances politiques des grands CIL de la région parisienne – dont on sait qu'ils sont liés à des groupes bancaires pour plusieurs d'entre eux – et sur les politiques d'investissement élaborées par ces organismes (quelle évolution de la répartition de l'emploi des fonds entre secteur locatif et accession à la propriété ? etc.).

⁴ Un décalage se manifeste sur cet aspect entre les attentions prodiguées par les ministres en charge du logement et les mesures élaborées par le pouvoir réglementaire. À l'occasion de l'inauguration du 20 000^e logement financé par le CIL de Roubaix-Tourcoing, le ministre de l'Équipement Edgar Pisani réaffirme durant le premier semestre 1966 la confiance accordée par les pouvoirs publics aux acteurs du paritarisme : « *le paritarisme est l'inverse du paternalisme. Il permet que chacun soit acteur dans le devenir de la cité* » (L. Houdeville, 1969, *op. cit.*, p. 260). Les dispositions adoptées à l'occasion de la réforme sociale du 1 % logement se situent toutefois en deçà de cet hommage : alors que les attributions des représentants des salariés au sein des entreprises sont accrues par la loi du 18 juin 1966 (qui élargit le rôle consultatif des comités d'entreprise à l'ensemble des investissements réalisés avec les fonds issus de la PEEC), les textes parus au mois de novembre ne comportent aucune mesure de nature à renforcer le paritarisme dans les organes de décision de l'institution (et en particulier dans les CIL patronaux).

Preuve que la réitération de sa confiance s'accompagne chez l'État d'une vigilance accrue envers l'action des membres de l'interprofession, la mise à jour de l'échange politique entraîne également l'immixtion du pouvoir réglementaire dans la définition de l'emploi des fonds et des structures du 1 % logement. Nous avons souligné combien les textes de 1966 marquent l'avènement d'un principe d'encadrement accru de l'activité des CIL par l'administration. Cette volonté de renforcer l'influence de la réglementation dans la définition des conditions de gestion et d'emploi des fonds s'observe également à travers la création de l'UNIL qui constitue alors le premier changement significatif dans l'organisation du 1 % logement depuis l'instauration de la PEEC en 1953. Du point de vue de l'exécutif, la mise en place d'un nouvel organe fédéral a principalement vocation à favoriser la coordination des actions menées par les organismes collecteurs. Mis en œuvre au moment où l'avènement du « partenariat social » tend à consacrer l'interprofessionnel national dans un rôle d'interlocuteur de l'État, ce déplacement de l'échange politique vers le sommet semble devoir en rectifier quelque peu la finalité. Il doit s'interpréter en relation avec les principales dimensions du contexte de l'époque, c'est-à-dire la centralisation de la décision politique, la financiarisation croissante de l'intervention des CIL et l'aspiration naissante de l'État à réduire ses propres engagements dans la construction. Dans cette configuration nouvelle, il ne s'agit visiblement plus tant pour les pouvoirs publics de produire du consentement dans la société que de renforcer l'intégration de la PEEC dans la politique du logement en s'appuyant sur un organisme chargé à la fois de définir de nouvelles orientations en accord avec le politique et de faire appliquer ceux-ci par les CIL.

Le 1 % logement, un élément de l'équation keynésienne

À l'instar des cotisations sociales ou de l'aide à la pierre, la PEEC forme une composante de « l'équation keynésienne » qui définit l'orientation de l'action publique au sortir de la Seconde Guerre mondiale¹. Pendant deux décennies, la ressource versée par les entreprises constitue un élément important du système de financement du logement et représente à ce titre un vecteur de progrès social autant qu'un outil d'accompagnement du développement économique². D'un point de vue quantitatif d'abord, le 1 % logement joue pleinement son rôle de complément de l'aide à la construction de l'État. La proximité des CIL avec les

¹ P. Rosanvallon, 1981, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.

² Cette propension à articuler efficacité économique et efficacité sociale forme l'une des caractéristiques fondamentales de la politique du logement pendant les « trente glorieuses » (D. Béhar, 1996, « L'habitat, un enjeu de service public », *Etudes foncières*, 71, juin, p. 19-23).

organismes constructeurs et la souplesse d'emploi de la PEEC (décaissement rapide, capacité de pallier à tout moment les imprévus qui affectent les opérations de construction, etc.) constituent des atouts considérables à l'intérieur d'un système de financement marqué à l'inverse par une certaine rigidité. L'importance des sommes issues de l'obligation permet au dispositif de financer une part significative de la construction neuve : près du tiers des HLM et des logements primés construits entre 1953 et 1965 bénéficie de fonds provenant de la PEEC¹. Le fait que ces deux catégories de logements aidés représentent en moyenne plus des trois quarts des logements produits au cours de cette période indique que le 1 % logement joue alors un rôle notoire dans la résorption de la pénurie de logements².

L'action mise en œuvre par les CIL au cours des années 1950-1960 se caractérise ensuite par son inscription très nette dans une logique d'appui au développement économique. Pendant cette période, l'institution opère en effet une médiation entre le politique et les acteurs économiques qui renforce la capacité de l'action publique à adapter le parc de logements à la transformation du secteur productif et à l'exigence croissante de mobilité qui touche les travailleurs comme les activités. Dans les grands bassins d'emplois, elle participe amplement au financement de grands ensembles construits avant tout pour « *loger de manière décente et efficace celles et ceux qui prennent part à la modernisation économique et sociale du pays* »³. La propension des CIL – les CIL nationaux en particulier – à accompagner les délocalisations programmées par les grands groupes industriels permet simultanément de faciliter la restructuration de l'économie et de participer au rééquilibrage géographique visé par la politique d'aménagement du territoire. Une troisième caractéristique tend pendant cette période à assimiler le 1 % logement à un instrument du développement économique. En offrant aux salariés du secteur privé l'accès à des avantages appréciables dans le secteur du logement – possibilité d'accéder à un logement locatif doté d'un loyer inférieur au coût moyen du marché, possibilité de bénéficier d'un prêt complémentaire ayant pour particularité de compléter l'apport personnel et d'accroître ainsi la solvabilité des candidats à l'accession à la propriété –, ce dispositif participe du compromis fordien qui se diffuse dans une partie du

¹ M. Girardin, 1970, *op. cit.*, p. 291.

² Cette résorption s'opère alors au prix d'un essor considérable de la construction aidée par l'État. Le nombre de mises en chantier passe ainsi de 187 000 en 1953 (dont 29 000 HLM) à 378 000 en 1963 (dont 107 000 HLM), puis 517 000 en 1971, dont 165 000 HLM (B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 18 et 36). Entre 1956 et 1971, c'est près de 6 millions de logements qui sont construits, dont 1,8 million d'HLM et 3 millions environ relevant de la catégorie des logements primés. Près des 4/5^e des logements construits au début des années 1970 jouissent d'aides directes de l'État (G. Groux, C. Lévy, 1993, *op. cit.*, p. 105).

³ T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 66. C'est le cas en particulier des ZUP de la région parisienne, édifiées pour la plupart pour accompagner le développement de l'industrie : la Snecma à Corbeil-Essonnes, Renault aux Mureaux, Simca à Poissy, l'aéroport à Orly, etc.

salariat à l'initiative des dirigeants des grandes entreprises. À l'instar de la croissance des salaires et de celle (plus marquée) des transferts sociaux, le développement des aides délivrées dans le cadre du 1 % logement représente pendant les « trente glorieuses » un gain de pouvoir d'achat qui forme une contrepartie des gains de productivité engendrés par la transformation du travail. En tant que tel, l'essor de l'activité du 1 % logement constitue une conséquence de la croissance économique (qui crée des emplois et contribue ainsi à augmenter le produit de la PEEC) en même temps qu'il contribue à divers processus alimentant celle-ci (financement des logements nécessaires à la modernisation de la production, développement d'un habitat propice à la diffusion de nouveaux modes de consommation chez les ménages, soutien à l'activité du bâtiment)¹.

Le 1 % logement s'impose enfin pendant les années 1950-1960 comme un composant essentiel du logement social. En concourant à l'avènement d'une société urbaine et industrialisée, il participe pleinement à la réalisation du grand dessein modernisateur de l'Après-guerre². L'importance des sommes collectées auprès des entreprises et la tendance des CIL à se constituer en groupes immobiliers sont alors perçues comme des ressources primordiales dans une configuration d'action publique fondée avant tout sur un principe d'accroissement de l'offre nouvelle. Alors que le secteur des HLM affirme davantage son ancrage dans le social au cours des années 1960³, la réorientation progressive des fonds issus de la PEEC vers celui-ci constitue une manifestation tout aussi probante de l'inscription du

¹ Cette tendance du 1 % logement – et plus largement de la politique du logement – à entretenir les conditions de la croissance économique est chose commune. L'ensemble des « services collectifs » ont en effet vu leur dimension économique prendre rapidement le pas après-guerre sur leur vocation égalitaire : « *Au cours des vingt dernières années c'est le poids du système de production qui s'est avéré prédominant. Les services collectifs ont accompagné le développement de ce système. Ils ont toujours été pensés, par rapport à lui, comme un complément et non comme une alternative* » (J. Fournier, N. Questiaux, J.-M. Delarue, 1989, *op. cit.*, p. 736). Selon cette vision de l'action publique (qui a considérablement inspiré les réflexions des tenants de la théorie du capitalisme monopoliste d'État), le développement des services collectifs est indissociable du processus d'industrialisation et du besoin de « *socialisation des conditions générales de la production* » qui en résulte, besoin dont l'État assume de fait une part essentielle en faisant le choix « *d'assurer le développement des ressources humaines (en matière de santé, d'éducation, aujourd'hui de formation professionnelle) et de mettre en place les infrastructures nécessaires à la croissance économique (en matière de logement, de transport, de communication, etc.)* » (*ibid.*, p. 724).

² « *Avec la politique du logement, il ne s'agissait (...) plus, comme on disait au XIX^e siècle, de résoudre le "problème du logement ouvrier" ou, dans des termes plus modernes, d'une politique sociale de solidarité avec les plus défavorisés, mais de la prise en charge par la collectivité de besoins non seulement des familles concernées, mais de la Nation tout entière et que le libre jeu de l'initiative privée ne pouvait entièrement satisfaire. Il en allait en effet de la santé de la population, de son éducation à un mode de vie adéquat, de la démographie du pays, de la croissance équilibrée de ses villes, du dynamisme de l'industrie du bâtiment, en un mot de la modernisation économique et sociale nécessaire au maintien du rang de la France dans le concert des nations* » (H. Coing, C. Topalov, 1995, « Crise, urgences et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », F. Ascher, *Le logement en question*, La Tour d'Aigues, Éditions de L'Aube, p. 285).

³ Les ouvriers représentent 48,5 % des locataires du parc d'HLM en 1967 contre 37 % seulement en 1957 (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 68).

1 % logement dans la politique du logement social¹. Et même si l'institution reste identifiée pour son inclination à favoriser les salariés les mieux insérés dans l'espace de production (dans le choix des bénéficiaires des aides comme dans le type d'investissements réalisés²), son action ne détonne pas fondamentalement dans une politique encore largement conçue en référence à un modèle d'élévation continue des niveaux de vie et d'amélioration des conditions de logement des ménages à chaque étape de leur « parcours résidentiel »³.

En tant qu'élément constitutif du logement social, le 1 % logement revêt un rôle de régulation sociale et situe ainsi son action dans le registre auquel ses créateurs le prédestinaient. Les HLM constituent après-guerre la pierre angulaire d'une politique de construction destinée à traiter l'urgence de la crise du logement et à accroître la capacité d'accueil des villes dans lesquelles s'élabore la croissance économique. Elles forment également un instrument essentiel de l'amélioration des conditions de logement qui doit accompagner l'accroissement du parc immobilier et offrir à une large part de la population française la possibilité d'accéder à un habitat doté des principaux attributs du « confort moderne »⁴. En ce sens, le logement social prend part – à l'instar d'outils comme la planification ou l'aménagement du territoire – au dessein modernisateur conçu par les élites politiques et administratives de l'Après-guerre en même temps qu'il œuvre à l'avènement d'une société plus égalitaire⁵. La réalisation de ces objectifs passe autant par une capacité accrue de l'outil de construction que par une standardisation des formes architecturales et des aménagements intérieurs censée répondre au besoin du plus grand nombre – et en particulier

¹ Les dispositions prises en 1966 pour consolider le rôle des CIL dans la collecte des fonds (réduction des possibilités d'investissement direct par l'entreprise, définition d'une interdiction de collecter à l'intention des sociétés privées non HLM) auront pour effet d'accroître la part des sommes investies dans la construction d'HLM. Le fait qu'une proportion croissante de la PEEC transite par les organismes collecteurs contribue en effet – toutes choses égales par ailleurs – à modifier les équilibres existants dans la répartition des fonds entre le secteur locatif et l'accession à la propriété : alors qu'en 1965 le secteur locatif ne représentait que 38 % des logements financés directement par l'employeur depuis la création de la PEEC, cette proportion s'élève à 64 % dans le cas des logements financés par les organismes collecteurs pendant la même période (*L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 28).

² L'impact social de la réforme de 1966 semble devoir être nuancé : une partie importante des sommes allouées au secteur locatif s'oriente vers le logement primé et la proportion de la ressource consacrée au soutien de l'accession à la propriété par les CIL connaît une augmentation sensible à partir des années 1970.

³ La période des « trente glorieuses » « se caractérise par la production d'un parc hiérarchisé de logements avec un modèle promotionnel de l'habitat qui voyait les familles améliorer leurs conditions de logement en même temps qu'augmentaient leurs ressources » (P. Kamoun, 2005, *op. cit.*, p. 27).

⁴ L'effort de construction et le développement du parc d'HLM ont largement contribué à l'élévation considérable du niveau de confort des logements qui s'est opéré en une quinzaine d'années (voir *supra*) : en 1968, les neuf dixièmes des logements bénéficient de l'eau courante, près de 55 % disposent de WC intérieurs et un peu moins de la moitié d'un équipement sanitaire (C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 513).

⁵ T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 201. Henri Coing et Christian Topalov insistent à ce propos sur « le rôle moteur attribué à l'accession au "logement moderne" dans la transformation sociale » (1995, *op. cit.*, p. 268).

des classes populaires¹. Le 1 % logement se signale de ce point de vue par le fait d'œuvrer à une politique dont l'un des fondements est de favoriser l'intégration de la classe ouvrière dans la condition salariale : « *Parce qu'il incarne l'accès au bien-être, (l'habitat-standard de Le Corbusier) est censé conforter l'adhésion de ses occupants aux normes et valeurs de la société industrielle, donc à la généralisation du salariat* »². L'intervention développée sous l'égide de l'institution interprofessionnelle s'inscrit ainsi dans la continuité d'une action publique qui depuis la fin du XIX^e siècle semble procéder en tissant un lien entre construction de la protection dans le logement, essor du salariat et développement du droit social³. Cette continuité ne se limite cependant pas au champ du logement social. Elle s'établit aussi sur le terrain de l'accession à la propriété, qui tend à s'affirmer au fil des années 1960 comme l'issue attendue de ce processus d'intégration⁴.

Cette dimension protectrice et intégrative du 1 % logement contribue à faire de celui-ci un dispositif dont l'action n'est pas indifférente aux organisations délégataires de la gestion de la PEEC. La convergence de l'œuvre engagée par les CIL avec les enjeux défendus par les représentants d'intérêts professionnels s'observe en premier lieu dans le cas des représentants

¹ La politique de construction des grands ensembles puise en cela une partie de son inspiration dans la visée normalisatrice des politiques définies à la fin du XIX^e siècle : « *L'imposition au plus grand nombre de cette culture standard des classes moyennes doit permettre aux plus défavorisés de monter dans le train de la modernité* » (T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 111). Cette dimension du « confort moderne » se retrouve alors jusque dans la définition de normes relatives à l'aménagement des cuisines : « *Le MRU impulse véritablement une propagande sur cette modernité qui ensuite est relayée dans les salons, relayée dans les revues de décoration. C'est une impulsion nécessaire pour intégrer les sinistrés dans les nouveaux logements et intégrer aussi la modernité dans les mentalités. (...) Il y a des études menées (...) pour quantifier tous les éléments nécessaires à la cuisine, donc quantifier aussi les gestes pour aller au plus vite, toujours dans ce besoin de rationalisation de l'espace. C'est grâce à ces grands outils qui vont être mis en place de normalisation qu'on va pouvoir définir des agencements les plus rationnels possibles de l'espace de la cuisine* » (propos tenus par Elisabeth Chauvin sur l'antenne de France Culture dans le cadre de l'émission « La fabrique de l'histoire » du 8 mars 2011 consacrée à l'histoire des intérieurs. Consulté le 23 mars 2013. <http://www.franceculture.fr/emission-la-fabrique-de-l-histoire-10-11-histoire-des-interieurs-24-2011-03-08>).

² T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 108. Ainsi l'essor des équipements ménagers, en diminuant l'emprise qu'exercent les tâches domestiques sur la vie quotidienne, est-il conçu comme devant contribuer au développement du travail des femmes.

³ Dans l'esprit des réformateurs sociaux de la III^e République, le « *travail offrira garantie d'accès à une protection d'État, du fait d'être salarié non-propriétaire, à travers le logement social* », (J.-F. Laé, 2002, *Du côté droit du louage des choses. Les statuts d'occupation du logement : entre jurisprudences et configurations historiques*, Paris, Editions PUCA, étude dont le propos est résumé dans R. Ballain, F. Benguigui (dir.), 2004, *Mettre en œuvre le droit au logement*, Paris, La Documentation française, p. 21-23).

⁴ « *La fonction providentielle de l'État, qui renvoie aux politiques de planification et aux stratégies d'économie concertée, vise à répondre aux urgences de la Reconstruction et à la pénurie quasi-chronique de logements, tout en suscitant, à terme, l'essor de la propriété ouvrière, par le biais de diverses mesures budgétaires ou sociales* » (G. Groux, C. Lévy, 1993, *op. cit.*, p. 98). Le développement de l'accession à la propriété n'a jamais réellement disparu des objectifs déclarés de la politique du logement après-guerre, période pendant laquelle la construction des grands ensembles a volontiers été présentée comme un mal nécessaire face au rejet suscité par cette forme d'architecture dans la société (C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 119-223). Cette dimension témoigne alors de « *l'importance du conservatisme comme élément constitutif des transformations et de la "modernisation" de la société française (...)* » (A. Gauron, 1983, *op. cit.*, p. 9, le terme étant souligné par l'auteur).

des employeurs. En contribuant à l'accroissement de l'offre de logements neufs, l'intervention des CIL participe indirectement à la justification du capitalisme en ce qu'elle répond à une dimension sécuritaire reposant notamment sur une prise en charge de la vie quotidienne¹. Elle comporte ce faisant un double effet de légitimation pour l'acteur patronal. Elle constitue d'abord en soi une opportunité pour les chefs d'entreprise de se prévaloir d'un rôle social bénéfique pour l'ensemble de la population². En favorisant l'accès des ménages salariés aux nouveaux ensembles de logements, elle participe ensuite de fait à l'entreprise de diffusion des normes du « confort moderne » qui crée les conditions de l'avènement de la société de consommation dans les années 1950-1960³.

L'action mise en œuvre sous l'égide du 1 % logement est également de nature à répondre au besoin de légitimation propre aux syndicats représentant les salariés. L'investissement massif de fonds dans la construction de logements aidés est conforme à une logique d'action globale qui vise à convertir l'augmentation de la productivité du travail en gains de pouvoir d'achat⁴. L'association des syndicats à la mise en œuvre de la politique du logement s'inscrit ce faisant dans un processus d'échange néo-corporatiste par lequel les organisations concernées accèdent à une série de ressources symboliques et matérielles offertes par l'État⁵. Conséquence de l'émergence après-guerre d'un État producteur et stratège dans le secteur économique⁶, l'insertion dans ce vaste compromis macro-social produit des

¹ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 56.

² Cette composante de l'esprit du capitalisme puise directement dans les termes du compromis fordien : « (...) *la référence à un bien commun (est assurée en composant) avec un idéal que l'on peut qualifier de civique au sens où il met l'accent sur la solidarité institutionnelle, sur la socialisation de la production, de la distribution et de la consommation, et sur la collaboration des grandes firmes et de l'État dans une visée de justice sociale* » (*ibid.*, p. 56).

³ On retrouve ici une caractéristique de la seconde composante de l'esprit du capitalisme qui vise précisément à justifier le principe d'accumulation des richesses : « (L'immense) *travail social qui s'est opéré pour instaurer le progrès matériel individuel comme un, si ce n'est le, critère du bien-être social a permis au capitalisme de conquérir une légitimité sans précédent, car se trouvaient ainsi légitimés en même temps sa visée et son moteur* » (*ibid.*, p. 49).

⁴ Une telle logique sous-tend également l'action développée par les représentants des locataires dans le secteur du logement. Les revendications émises par des organisations comme la Confédération nationale du logement (CNL) ou la Confédération générale du logement (CGL) se caractérisent en effet pendant les années 1960 par le fait de se situer avant tout sur un terrain économique et quantitatif (augmentation du nombre de logements construits, diminution du niveau des loyers et des charges, etc.). Manifestant leur adhésion à l'idéologie du progrès et de l'amélioration du bien-être matériel qui fait alors consensus sur la scène politique (du parti gaulliste au PCF tout au moins), ces organisations ont tendance à situer leur action dans un registre de « satisfaction querelleuse » qui ne diffuse aucune remise en cause fondamentale de la politique définie par l'État (C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 158-160). Sur l'action mise en œuvre par les associations de locataires pendant les années 1960-1970, voir chapitre V.

⁵ Cf. chapitre I.

⁶ « (...) *ce processus d'intégration des syndicats à la politique a pour origine une modification dans l'organisation de la production si l'on entend par là non pas les changements technologiques élémentaires au niveau de l'atelier mais le fait que l'unité significative de production a cessé d'être l'usine pour devenir l'État lui-même. Les problèmes de l'organisation de l'État tendent à être de même nature que ceux de l'usine et à les retrouver à un niveau plus étendu. Le problème du logement est un prolongement du problème du coût du*

résultats qui permettent aux syndicats de faire valoir la qualité de la représentation qu'ils mettent en œuvre auprès de leurs mandants : « *Le syndicalisme apparaît alors utile : il améliore de façon directe et concrète les conditions de travail et les garanties des salariés* »¹. Les investissements réalisés par le 1 % logement participent de ce point de vue des interventions constitutives d'un « *âge d'or du syndicalisme français* » qui voit celui-ci contribuer à la formation d'une conscience de classe chez les ouvriers et « (connaître) *son apogée comme mouvement social* »². Dans ce contexte, l'accroissement du bien-être matériel a tendance à occulter l'abandon partiel de souveraineté consenti par les syndicats ouvriers *via* leur adhésion au compromis fordien et à masquer les effets de cette évolution sur la légitimité de l'acteur syndical³.

Le consensus implicite qui s'élabore après-guerre entre le politique, le patronat de la grande industrie et les centrales ouvrières a une incidence évidente sur la définition de l'organisation du 1 % logement. C'est en effet ce consensus qui explique en partie la relative stabilité de ce dispositif au cours des années 1950-1960. Une telle stabilité marque la réussite de la justification élaborée par les représentants des CIL en ce qu'elle vise à établir une correspondance entre la forme du pouvoir confié aux organisations professionnelles dans le 1 % logement et le système de croyances légitimes qui domine dans l'espace public⁴. La convergence qui s'opère sur l'idée de modernité en particulier permet d'éviter que la controverse née des pratiques développées par certains dirigeants de CIL ne conduise les pouvoirs publics à entreprendre une transformation radicale de l'organisation. Au contraire, cette controverse – qui n'est rien d'autre que l'expression de l'épreuve de réalité attachée à l'intensité des transformations démographiques et économiques caractéristiques de la France des « trente glorieuses » – débouche sur un retour à l'accord *via* la définition d'une série de modifications réglementaires et d'une réorganisation partielle du 1 % logement supposées conforter la pérennité de l'institution. Au sortir d'une période d'apprentissage qui justifiait que l'État opère certains ajustements, l'échange politique semble réactualisé sur des bases consolidées, le nouveau cadre réglementaire et la création d'une fédération unique des CIL

travail ; le problème du transport est le prolongement de celui de la durée du travail, etc. » (A. Pizzorno, 1971, *op. cit.*, p. 122).

¹ J.-P. Jacquier, 2008, *op. cit.*, p. 30.

² P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 378 et 451.

³ En souscrivant au contrat d'apaisement social proposé par les modernistes, les syndicats ouvriers agissent comme s'ils abandonnaient de fait toute prétention à œuvrer en faveur de la « civilisation » de l'entreprise : « *Dans ce pacte, il n'y a aucune place pour une intervention active des travailleurs et des syndicats dans les grandes orientations des entreprises, ni dans leur organisation* » (A. Gauron, 1983, *op. cit.*, p. 68).

⁴ Cf. chapitre II.

apparaissant propices à une mise en ordre du réseau des organismes collecteurs et de l'emploi des fonds issus de la PEEC.

La convergence qui s'opère sur le terrain des idées comporte plusieurs implications pratiques en termes de stabilisation de l'organisation du 1 % logement. Au cours de cette deuxième séquence dans l'histoire du 1 % logement, la solidité dont la nouvelle institution fait preuve dénote une convergence avec les lignes directrices de la politique du logement. En d'autres termes, la reconnaissance institutionnelle du 1 % logement repose avant tout sur la « *viabilité fonctionnelle* » des pratiques développées dans le cadre de l'utilisation des fonds¹. En participant à l'accroissement de l'offre de logements aidés, le 1 % logement contribue d'abord à la résorption de maux qui constituaient un motif de mécontentement majeur dans la population et apporte ainsi sa pierre à la permanence de l'ordre politique. Au-delà des pratiques mises en œuvre localement par les acteurs, il suscite ensuite des relations de coopération et d'interdépendance avec son environnement qui ont notamment pour effet de favoriser le développement d'un système de convictions et d'alliances externes². On peut ainsi supposer que la stabilité relative de l'organisation du 1 % logement résulte pour partie pendant cette période de l'adhésion recueillie auprès de la majeure partie des élites politiques et administratives par la politique de construction portée par le ministère du logement³.

En définitive, les défauts qui se manifestent çà et là pendant les années 1960 dans les modalités de gestion de la PEEC sont compensés du point de vue des pouvoirs publics par la capacité des CIL de favoriser l'amélioration générale des conditions de vie et d'accompagner la formidable mutation économique et sociale dont le pays a besoin. Cette capacité fonctionnelle apparaît suffisante pour neutraliser les effets de la crise de légitimité qui couve alors sous le processus d'institutionnalisation du 1 % logement. La conception de l'exercice du pouvoir et de la répartition de l'autorité publique qui s'affirme sous l'ère gaulliste conduit en effet à faire passer au second plan la problématique du paritarisme et des procédures à mettre en œuvre pour garantir le caractère démocratique du gouvernement de l'institution. Ces questions s'imposeront cependant à nouveau aux parties de l'échange politique au cours des deux décennies suivantes, conséquence de l'affirmation de nouvelles aspirations sociales et

¹ T. Delpeuch, C. Vigour, 2004, *op. cit.*, p. 140. Les auteurs identifient ce paramètre comme l'un des principaux facteurs de solidification d'une institution.

² *Ibid.*, p. 139-140.

³ Selon cette perspective, la réforme de 1966 et la décision d'accroître le volume des fonds orientés vers la construction aidée par l'État s'interprète comme une manière de protéger l'institution interprofessionnelle en renforçant son imbrication dans le droit de la construction et de l'habitat : « *la stabilisation des institutions est assurée par l'insertion de leurs règles formelles à l'intérieur de hiérarchies juridiques où les niveaux supérieurs sont plus coûteux à réformer que les niveaux inférieurs* » (*ibid.*, p. 140).

d'un changement de cap dans la conduite des politiques publiques qui auront un impact autrement plus important sur le processus de transformation du 1 % logement.

TROISIEME PARTIE

—

PERTE DE LEGITIMITE ET AMORCE D'UNE REPRISE EN MAIN DU 1 % LOGEMENT PAR L'ÉTAT : DE LA MISE EN PLACE DE L'UNIL A LA CREATION DE L'UESL

La création de l'UNIL marque le début d'une nouvelle séquence dans l'histoire du 1 % logement. Après la genèse et l'institutionnalisation, celui-ci entre dans une phase caractérisée par l'essor des critiques émises à l'encontre de son action et par la remise en cause de sa légitimité. Le processus de perte de légitimité institutionnelle – dont les premiers signes étaient perceptibles durant les années 1960 mais qui s'amorce réellement au cours des années 1970 – se traduira par la définition d'une série de changements dans son organisation. Issus en premier lieu de mesures prises par l'État, ces changements dénotent l'apparition de deux tendances inédites chez ce dernier : la volonté de transférer sur la PEEC une partie du coût de la politique du logement (*via* la définition de transferts de charge et de prélèvements ponctuels sur la ressource financière) et l'émergence d'un certain unilatéralisme derrière lequel pointe une tentation de reprise en main du dispositif. À l'inverse de la séquence précédente, la période qui s'ouvre en 1968 se caractérise dès lors par une instabilité chronique qui se renforcera au fil des décennies pour connaître son point d'orgue avec la création de l'UESL en 1996.

L'objet de cette partie consiste à cerner les ressorts de cette instabilité constitutive du processus de transformation du 1 % logement. Les changements opérés dans l'organisation du dispositif au cours des années 1968-1996 s'analysent comme le produit de la confrontation qui s'opère tout au long de la période entre la critique émise envers l'institution et la justification qu'élaborent en retour les représentants de celle-ci. Ce faisant, l'analyse s'efforce d'emprunter plusieurs voies permettant de décliner cette idée. Elle s'attache d'abord à saisir les mécanismes à l'origine de la remise en cause qui frappe le paritarisme du 1 % logement, s'intéressant pour cela autant aux pratiques mises en œuvre par les acteurs de l'institution (CIL, organisations syndicales et patronales, responsables de l'UNIL), qu'aux transformations qui s'opèrent dans l'environnement de l'institution – dans la perception des recettes

pertinentes de l'action publique en particulier¹. Elle vise ensuite à apprécier l'évolution des dispositions de l'État – reformulation des besoins d'accompagnement de la politique du logement, perte de confiance dans la capacité des CIL à mettre en œuvre les vertus présumées du 1 % logement – et à en cerner les implications dans les relations développées avec les représentants de l'institution ainsi que dans le contenu de la justification conçue par ces derniers afin de renforcer la légitimité du 1 % logement. L'analyse s'emploie enfin à identifier les effets de ces changements en mettant l'accent sur la manière dont les interventions de chacun – objectifs poursuivis, moyens mis en œuvre, contraintes rencontrées – se combinent et contribuent *in fine* à produire des modifications dans l'organisation du 1 % logement (répartition des responsabilités entre les différents niveaux de décision, orientation de l'emploi des fonds) ainsi que dans les termes de l'échange politique engagé autour de cette institution.

Cette dernière partie de notre rapport comporte trois chapitres. Nous revenons d'abord sur la gestation des répertoires de critiques qui se constituent pendant les années 1968-1983 en relation avec les transformations qui s'opèrent au cours de cette période dans l'environnement du 1 % logement (chapitre V). Nous nous intéressons ensuite à l'intervention mise en œuvre par l'UNIL pour améliorer l'efficacité sociale du dispositif durant cette première séquence conclue par l'élaboration de la « Réforme tranquille » (chapitre VI). Nous poursuivons l'analyse pendant la séquence suivante (1984-1996) dans un contexte marqué par une remise en cause croissante de l'action des CIL qui conduira les acteurs de l'institution à devoir réviser l'architecture du 1 % logement et aboutira à la création de l'UESL (chapitre VII).

¹ Les années 1970 figurent de ce point de vue le moment où s'élabore le passage d'un paradigme de « modernisation de la société » qui marque les années 1950-1980 à un paradigme de « l'économie néo-libérale » caractéristique des années 1980-2000 (P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 54).

CHAPITRE V

—

LA TRANSFORMATION DE L'ENVIRONNEMENT DU 1 % LOGEMENT ET LA CONSTRUCTION DE REPERTOIRES DE CRITIQUES

Les années 1970 évoquent spontanément, dans l'inconscient collectif, plusieurs ruptures. Celle de la crise économique qui, suite aux chocs pétroliers de 1974 et 1979, se révélera structurelle et sonnera la fin de la période dite des « trente glorieuses ». Celle aussi de la « nouvelle question sociale », qui se signale dans un premier temps par une stagnation du pouvoir d'achat et l'émergence d'un phénomène de chômage de masse, avant de s'affirmer au cours des décennies suivantes à travers le « blocage de l'ascenseur social », l'augmentation de la précarité de l'emploi et la montée des situations d'exclusion sociale. Celle enfin qui conduira progressivement l'État à transformer son action et à rompre au nom d'un objectif de préservation des équilibres budgétaires avec plusieurs principes d'intervention adoptés après-guerre.

C'est dans ce contexte que l'organisation du 1 % logement commence à être fortement mise en cause. Alors que les critiques qui pouvaient être formulées à l'encontre des CIL pendant les années 1960 s'inscrivaient pour l'essentiel dans le cadre d'un corporatisme sectoriel qui ne remettait pas fondamentalement en question les prérogatives des acteurs paritaires, elles proviennent désormais de régulations non liées par l'échange politique et qui soutiennent le principe d'une réforme en profondeur du dispositif. Le procès récurrent intenté aux organisations gestionnaires à partir de cette période se fonde sur deux constats principaux. Il provient d'abord de l'insuffisance de la médiation opérée par les représentants des employeurs et des salariés dans le secteur du logement. Cette insuffisance se manifeste de manière plus évidente encore que lors des deux décennies qui ont suivi l'instauration de la PEEC et pose clairement la question de la capacité de ces acteurs de répondre aux attentes de leurs mandants.

La remise en question du 1 % logement tient ensuite à l'augmentation sensible du décalage qui se produit entre les modalités de gestion et d'investissement des fonds issus de la PEEC et l'orientation de la politique du logement. Ce décalage, qui attire d'autant plus

l'attention que les sommes en jeu deviennent conséquentes par rapport aux montants des aides de l'État, renvoie alors aux pratiques concrètes des CIL et aux écarts qu'elles opèrent au regard des vertus présumées du 1 % logement¹. Il résulte aussi en partie du tournant qui affecte les objectifs et les instruments de l'action publique. Ce changement de politiques publiques est lié à plusieurs évolutions concomitantes. Forgés par emprunts d'idées et de valeurs mobilisables sur des scènes distinctes (communauté scientifique, mouvements sociaux, etc.), des répertoires d'action publique qui s'écartent du paradigme keynésien-modernisateur émergent, contribuant ainsi à renouveler la conception de l'action de l'État. Plusieurs régulations se structurent en parallèle selon des dynamiques relationnelles inter et infra-organisations (coopération, conflit...). Elles exercent sur l'action gouvernementale une influence qui entraîne une recomposition des équilibres en présence et offre des débouchés politiques aux recettes émergentes sur la scène de l'action publique.

Une hypothèse sous-tend l'ensemble de ce chapitre. Elle avance que les critiques adressées aux gestionnaires du 1 % logement à partir des années 1970 se confondent en partie avec les critiques qui visent plus largement l'action de l'État et, de manière incidente, celle des partenaires sociaux – les organisations syndicales représentant les salariés en particulier. Ces critiques proviennent dans l'ensemble de régulations qui s'affirment dans un rapport d'opposition plus ou moins frontale à la régulation universaliste dans le secteur du logement. Ces régulations puisent dans les répertoires d'action publique en voie de constitution pendant cette période les analyses, idées et recettes qui leur permettent de défendre des points de vue discordants sur ce que devrait être la politique du logement. C'est dans cette perspective qu'elles s'intéressent à l'activité des CIL, organismes dont elles s'efforcent d'établir point par point l'incapacité à remplir les attentes liées à la délégation de 1953. Ce faisant, elles cherchent à justifier une modification de l'architecture du 1 % logement à même de réinscrire l'emploi des fonds issus de la PEEC dans un sens conforme à l'orientation de la politique du logement. En cela, les critiques dont elles se font l'écho méritent une attention particulière au regard à la fois du contenu de celles-ci – elles donnent à voir l'étendue de la perte de légitimité qui affecte l'institution à partir des années 1970 – et du type de projets qu'elles véhiculent, vis-à-vis desquels les CIL seront amenés par la suite à devoir étalonner leurs pratiques. Ces critiques figurent un vecteur essentiel de la transformation du 1 % logement : elles traduisent les changements à l'œuvre dans l'environnement de l'institution et recèlent en

¹ Cf. chapitre IV.

conséquence plusieurs des mécanismes causaux qui concourent à infléchir les représentations dominantes et les interactions ayant à voir avec l'intervention du 1 % logement.

Nous nous intéressons dans les chapitres suivants à la manière dont les gestionnaires de la PEEC et les représentants des organisations professionnelles s'efforceront de justifier des prérogatives de plus en plus contestées, pour étudier ensuite les effets de cette controverse sur la définition de l'organisation du 1 % logement. La formulation de critiques adressées spécifiquement à l'intervention des CIL participe de ce point de vue d'une série d'épreuves – crise de légitimité, dénégation de la reconnaissance accordée historiquement aux partenaires sociaux, tentation de reprise en main du dispositif par l'État – qui constituent autant de processus prenant part à la transformation de cette organisation. Avant cela, nous souhaitons ici saisir la teneur et la portée de cette remise en cause en revenant sur la genèse des critiques adressées aux CIL et sur les liens unissant celles-ci aux critiques qui se structurent à la même époque contre les politiques publiques mises en place après-guerre. Pour ce faire, il convient d'éclairer les mécanismes qui ont pour effet de rendre l'institution vulnérable à la critique. Ces mécanismes sont de deux ordres : ils tiennent autant aux limites manifestes de la capacité de représentation des organisations professionnelles qu'à la transformation du contexte de l'action publique¹. Leur examen permet de comprendre comment les critiques émergentes des années 1970, qui contribuent à éclairer sous un nouveau jour les manquements des gestionnaires, justifieront l'élaboration de réformes que l'exécutif n'avait pas souhaité engager jusque-là. La compréhension de ces dynamiques suppose notamment d'interroger les modalités d'élaboration et l'orientation des répertoires qui s'imposent alors à l'échelle de l'action publique dans son ensemble (et plus spécifiquement à celle de la politique du logement). Elle passe également par l'étude de la composition des régulations émergentes et de leur influence sur l'élaboration des politiques visées².

Ce chapitre couvre une période d'une quinzaine d'années débutant à la fin des années 1960 et s'achevant au début des années 1980. C'est là une période charnière. Du point de vue des relations sociales d'abord, puisqu'elle s'ouvre sur une forte conflictualité placée sous le

¹ Le regard que nous portons sur les mécanismes causaux extérieurs au fonctionnement de l'institution se décentre en partie par rapport au chapitre précédent. Après nous être intéressé principalement aux changements qui s'opèrent dans la sphère économique (structure de l'appareil productif, stratégies des employeurs en matière de recrutement de la main-d'œuvre, etc.), nous abordons désormais ces mécanismes avant tout sous l'angle des transformations qui se produisent dans le champ de l'action publique (définition des finalités et des instruments de l'action publique dans les secteurs de la protection sociale et du logement) et dans celui des relations professionnelles (configuration de la négociation collective et du partenariat social).

² Une telle analyse nécessite notamment de définir les contours des régulations en présence (et ce faisant d'ouvrir la « boîte noire » représentée par certaines organisations dont l'État). Elle suppose également de saisir la nature et l'intensité de l'influence exercée par chacune d'elle (types de ressources mobilisées, résultat des controverses engagées avec des régulations concurrentes, etc.).

signe du mouvement de mai 1968 et sur la promesse d'un renouveau du dialogue social dans le cadre de la « nouvelle société ». Du point de vue de l'orientation de l'action publique ensuite, puisqu'elle débouche en 1982-1983, avec la réforme de la décentralisation et l'affirmation du « tournant néo-libéral », sur une nouvelle configuration de l'action publique qui s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui. C'est également pendant cette séquence que se forment les répertoires critiques qui dessinent les contours du nouvel impératif de justification auquel les CIL et les partenaires sociaux sont soumis depuis lors. L'analyse s'effectue en trois temps. Elle s'intéresse d'abord aux conflits sociaux qui surgissent dans l'espace urbain et au positionnement adopté par les organisations syndicales dans ce contexte spécifique. L'analyse des enjeux idéologiques et des interactions à l'œuvre sur la scène de la contestation urbaine représente dans notre recherche un pas de côté devant nous permettre de mesurer – sur une scène connexe de celle du paritarisme et du 1 % logement – la capacité des représentants des salariés d'élaborer un projet autonome en matière de logement et d'œuvrer à la réalisation de celui-ci (1). Le propos se déplace ensuite vers la scène de l'action publique pour interroger la manière dont la conception de l'action de l'État évolue pendant la période étudiée dans plusieurs domaines spécifiques – la politique du logement, la protection sociale et les relations professionnelles – en relation avec l'émergence de répertoires alternatifs de politiques publiques (2). Notre regard se recentre enfin sur la scène du 1 % logement où il s'attache à discerner les principaux répertoires critiques qui s'affirment à l'encontre de l'institution paritaire au cours des années 1970 et à en exposer dans chaque cas les grandes lignes (3).

1. Les limites de l'action syndicale dans le contexte des luttes urbaines

L'intensité de la contestation collective des années 1970 résulte en premier lieu du renouveau qu'a connu l'action revendicative des syndicats pendant la décennie précédente, période qui voit ces derniers « (s'imposer) *comme la première force d'opposition face à une pratique du pouvoir tentée par l'autoritarisme* »¹. Favorisée par une croissance économique qui accroît les bénéfices des entreprises et attise les revendications salariales, la capacité de mobilisation et d'encadrement des luttes dont disposent les organisations ouvrières durant cette période doit également beaucoup à l'unité syndicale qui résulte de l'alliance contractée en 1966 par la CGT et la CFDT.

À ce regain de combativité des travailleurs s'ajoute l'extraordinaire effervescence qui saisit la société dans son ensemble au printemps 1968 et se régénère en permanence dans la prolifération de mouvements sociaux caractéristique de la décennie suivante. Ces mouvements sociaux se distinguent alors par leur propension à porter de nouvelles aspirations qui s'affirment en opposition aux valeurs de la société industrielle : l'amélioration de la « qualité de vie », le développement du bien-être et l'épanouissement de l'individu, etc. Ils diffusent aussi une critique du pouvoir gaulliste et de l'asymétrie que celui-ci entretient entre l'État et la société. La revendication d'un renforcement du rôle des citoyens dans l'élaboration de l'action publique (définition des besoins existants, élaboration des solutions pertinentes) réside au fondement de plusieurs thématiques concomitantes – la « participation », l'« autogestion », la « décentralisation ». L'après-1968 voit également la ville (et plus largement le « cadre de vie ») se constituer en nouvelle scène de la conflictualité sociale à travers la répétition de luttes qui, bien que variées dans leur contenu, convergent sur la remise en cause des grandes orientations de la politique urbaine. Amorçées et coordonnées pour la plupart par des militants ou des associations liés à des partis politiques², ces luttes ont tendance à accentuer la « politisation de la question urbaine » qui résulte pendant cette période à la fois de la diffusion des thèses de la sociologie urbaine marxiste et de l'influence qu'acquiert la « Nouvelle gauche » sur l'échiquier politique³.

¹ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 354.

² G. Busquet, 2008, « Le rôle et le statut de la ville dans la pensée politique de gauche depuis les années 60 en France : entre espace-enjeu et espace-instrument », *Actes du colloque international « Espaces de vie, espaces-enjeux : entre investissements ordinaires et mobilisations politiques »*, RESO (ESO) et CRAPE, IEP de Rennes, Université de Rennes 2 Haute-Bretagne, novembre, p. 1 et 3.

³ G. Busquet, 2008, *op. cit.*, p. 4. La « Nouvelle gauche » regroupe aussi bien des partis politiques (le PSU), des organisations syndicales (la CFDT) et des associations comme les Groupes d'action municipale (GAM) ou l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS). Sur le rôle joué par cette « nébuleuse

Il s'agit ici de cerner la manière dont les syndicats représentant les salariés se sont positionnés par rapport aux « luttes urbaines » et aux revendications véhiculées par celles-ci pendant la première moitié des années 1970. Cette question nous semble d'autant plus fructueuse pour notre recherche qu'elle se pose de façon particulièrement prégnante à une époque où la contestation urbaine n'a jamais été aussi vive ni fait l'objet d'une telle densité de recherches¹. Elle nous intéresse cependant non pas tant pour elle-même que pour l'éclairage indirect qu'elle permet de porter sur la capacité des organisations syndicales à exercer les responsabilités qui leur ont été déléguées dans le cadre d'une institution telle que le 1 % logement. Saisir la nature et le degré de la participation des syndicats aux luttes pour le cadre de vie représente en effet un moyen de mesurer – dans un contexte d'action tout autre – leur aptitude à définir une approche autonome du problème du logement ainsi que de cerner les contraintes auxquelles ces organisations sont confrontées dans ce type de démarches.

Au même titre que les pratiques développées par les représentants des salariés au sein des CIL, l'attitude qu'ils adoptent dans les luttes urbaines constitue un révélateur de la capacité des syndicats de contribuer à l'intégration des travailleurs dans la cité *via* la mise en œuvre d'une intervention spécifique sur le logement. L'attitude de l'acteur syndical est d'abord à même de nous renseigner sur sa disposition à prendre en charge la question du logement et à le faire conformément aux exigences propres à la configuration dans laquelle il s'inscrit. Ce qui implique pour lui de pouvoir saisir les besoins existants dans leur diversité – et en particulier dans leur dimension « qualitative » censée affranchir la décision politique des critères économiques dominants et favoriser son adéquation avec les besoins « réels » – ainsi que dans leur propension à évoluer en fonction des évolutions socioéconomiques et des évolutions culturelles (passage d'une demande de « logement » à une demande d'« habitat » par exemple). L'analyse du comportement des syndicats doit ensuite nous permettre d'apprécier la capacité de ces organisations à traduire les aspirations des travailleurs en une demande collective et à porter celle-ci dans un espace véritablement politique – ici la scène de la contestation sociale, où la stratégie revendicative élaborée par les syndicats a vocation à

orientée vers l'urbain » et le PSU (« véritable parti de la question urbaine ») dans l'animation des luttes urbaines, voir G. Busquet, 2007, *Idéologie urbaine et pensée politique dans la France de la période 1958-1981*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Créteil, Université de Paris-Val-de-Marne, p. 406-408 et 419 sqq. D'autres mouvances participent de manière plus ou moins assidue à cette nouvelle catégorie de luttes : les mouvements familiaux et chrétiens comme la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC), le Mouvement populaire des familles (MPF), l'extrême gauche trotskiste (Lutte ouvrière, Ligue communiste révolutionnaire) et maoïste (Gauche Prolétarienne) et les organisations ouvrières marxistes (PCF, CGT, CNL).

¹ Les travaux de recherche consacrés aux luttes urbaines sont mentionnés *infra*. Fait suffisamment rare pour être souligné, la question de l'approche urbaine développée par les syndicats ouvriers est au cœur d'une recherche menée pendant les années 1970 sur l'articulation entre action syndicale et luttes urbaines, cf. M. Durand, Y. Harff, 1977, *La qualité de la vie. Mouvement écologique, mouvement ouvrier*, Paris/La Haye, Mouton.

mobiliser les salariés et à faire pression sur les pouvoirs publics de manière à peser sur l'élaboration de la politique urbaine.

Notre démarche dans les pages qui suivent consiste donc à nous fonder sur l'activité revendicative développée par les organisations syndicales en matière d'urbanisme et de cadre de vie pour essayer de cerner plus précisément la médiation qu'elles sont en mesure d'exercer dans les domaines de la ville et du logement. Pour ce faire, notre propos s'organise en trois temps : les logiques revendicatives à l'œuvre dans les « mouvements sociaux urbains » (1.1) dessinent les contours d'une scène contestataire sur laquelle les organisations syndicales – et plus spécifiquement la CGT et la CFDT – sont prédisposées à jouer un rôle (1.2) tout en manifestant un certain nombre de limites dans leurs implications respectives (1.3).

1.1 La ville comme nouvelle scène de la conflictualité sociale

Les luttes engagées au cours des années qui suivent 1968 sont généralement perçues comme l'expression d'un renouvellement de la conflictualité sociale. Ce renouvellement porte sur la forme des luttes : prépondérance des conflits menés au niveau local, sous l'impulsion de collectifs constitués par la base, recours à des modes d'action originaux, importance du relais associatif, etc. Il tient également à la teneur même des revendications qui s'expriment dans ce cadre. Aux grèves ouvrières des années 1950-1960 essentiellement centrées sur le problème des salaires et du partage des fruits de la croissance succèdent des luttes qui tendent à dénoncer les effets négatifs de la croissance sur les conditions de vie et à véhiculer des aspirations détachées de la question du pouvoir d'achat. L'émergence d'une nouvelle forme de mouvement social se signale alors autant par la propension des conflits à rompre avec une pratique de la contestation incarnée par les syndicats ouvriers et cantonnée à l'espace de l'entreprise, que par une dimension politique prenant la forme d'une critique radicale du modèle de société hérité de l'Après-guerre. À ce titre, le renouveau induit par les luttes des années 1970 réside en partie aussi dans leur capacité à susciter un débat particulièrement vif sur les scènes politique et intellectuelle françaises quant à la définition des voies aptes à offrir un débouché politique à la contestation sociale. Il s'agit ici de revenir sur les grandes caractéristiques de ces « nouveaux mouvements sociaux » (1.1.1), avant de nous intéresser plus spécifiquement à la façon dont la contestation s'étend simultanément aux questions urbaines à travers les « mouvements sociaux urbains » (1.1.2).

1.1.1 Intensification des conflits d'entreprise et émergence des « nouveaux mouvements sociaux »

Le regain de la conflictualité sociale se manifeste d'abord dans l'espace de production. Bon nombre d'entreprises deviennent au début des années 1970 le cadre de luttes alimentées par des revendications dont la variété fait écho à celle qui s'est exprimée lors du mouvement de mai 1968. Pour la majeure partie d'entre elles, ces revendications portent sur la question des salaires : obtention d'une augmentation fixe ou en pourcentage, définition d'un salaire minimum, instauration de primes, de la mensualisation, etc. Elles sont justifiées par les représentants des salariés au nom de l'aspiration à une plus grande justice sociale (mesurée en termes de redistribution des gains de productivité) et de la nécessaire amélioration des conditions de vie¹. Ce registre classique des luttes sociales se double cependant d'un registre plus inédit. En effet, une série de conflits s'engage simultanément sur la base de revendications qui excèdent la question des salaires pour embrasser des problèmes aussi divers que l'emploi (lutte contre les licenciements, contrôle des mutations industrielles), la durée de travail (diminution de l'horaire hebdomadaire, retraite à soixante ans, congés), les conditions de travail (organisation du travail, cadences imposées par l'employeur, conditions d'hygiène et de sécurité, pénibilité, médecine du travail...) et les droits syndicaux dans l'entreprise (liberté de réunion et d'expression)². Ces luttes sont alors perçues comme l'expression d'une résistance aux nouvelles formes d'organisation du travail qui se mettent en place au même moment dans les grandes entreprises au gré des restructurations industrielles, notamment. Ce faisant, c'est l'autorité même du chef d'entreprise qui est également remise en question, les syndicats étant bien souvent disposés à réclamer le droit des salariés à participer aux décisions stratégiques, la mise en place d'un « contrôle ouvrier » sur la production, ou encore, à l'occasion des conflits les plus radicaux, l'instauration de l'autogestion.

L'après-1968 est également marqué par une certaine diversification des scènes de la contestation sociale. Pendant cette période, en effet, la conflictualité déborde les frontières de l'entreprise et gagne divers domaines de la vie sociale, reflétant à la fois les transformations en cours dans le monde du travail (accroissement de la part des services dans l'économie,

¹ P. Dubois, C. Durand, 1975, *La grève. Enquête sociologique*, Paris, FNSP/Armand Colin, p. 43-44.

² *Ibid.*, p. 54 sqq. Ces conflits sont également innovants par la forme que prennent certains d'entre eux : sabotages, saccages de bureaux, séquestrations, occupations d'usines... Cette radicalisation provient en partie de l'intransigeance et de la violence dont font preuve les chefs d'entreprise pendant cette période (A. Gauron, 1988, *Années de rêves années de crises (1970-1981). Histoire économique et sociale de la V^e République. Tome II*, Paris, Editions la Découverte, p. 135), à contre-courant de la politique contractuelle mise en œuvre à l'échelle nationale (voir *infra*).

élévation du niveau moyen de qualification, émergence de nouveaux groupes salariés comme les femmes et les immigrés) et les évolutions qui touchent la société dans son ensemble. Le caractère inédit de ces mobilisations collectives se signale d'abord par la teneur des questions dont elles sont porteuses : droits des minorités (femmes, homosexuels, immigrés, etc.), enjeux sociétaux émergents (écologie, lutte contre le nucléaire, etc.). Il se manifeste ensuite à travers leur propension à opérer un réajustement des modes de contestation héritées de la société industrielle. Telle est du moins l'une des propriétés mise en avant par les tenants de la théorie des « nouveaux mouvements sociaux »¹. Pour ceux-ci, les nouvelles formes de mobilisation qui s'affirment au cours des années 1960-1970 participent de l'avènement d'une société « post-matérialiste » au sens où elles se distinguent des « anciens » mouvements sociaux – c'est-à-dire en substance du mouvement ouvrier – sur plusieurs points essentiels : l'identité des acteurs (diversité des appartenances socioprofessionnelles, positionnement sur des enjeux censés favoriser le dépassement des oppositions de classes), les modalités d'organisation de l'action collective (prime à la décentralisation des luttes aux dépens des mobilisations pilotées par les échelons centraux) et la finalité du mouvement social (substitution d'une demande d'autonomie à la demande traditionnelle de sécurité et de redistribution des richesses)². Davantage cependant que sur des comportements et des valeurs, la différence la plus significative s'établit sur le rapport à l'ordre social existant : « *Les analyses de la nouveauté des mouvements sociaux suscitent le débat parce qu'elles mettent en cause le rôle actuel du mouvement ouvrier et contestent un type de société dont il est l'acteur éminent* »³. À la critique fondamentale de l'État, conçu au même titre que l'entreprise comme une institution oppressive contre laquelle il importe d'aménager de nouveaux espaces d'autonomie, s'ajoute dans cette perspective une remise en cause frontale d'un modèle de société fondé sur le progrès technique et le développement de la consommation.

¹ E. Neveu, 2005, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 1^e éd. 1996, p. 61. En France, la théorie des « nouveaux mouvements sociaux » s'est structurée autour des analyses d'Alain Touraine (voir notamment A. Touraine, 1978, *La Voix et le regard. Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, Editions Recherches).

² E. Neveu, 2005, *op. cit.*, p. 61-63. Sur la tendance des mouvements sociaux à s'affirmer dans un rôle de substitut au mouvement ouvrier, voir H. Hatzfeld, 2005, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, ADELS/PUR, p. 112-118 et 135-136. Cette dichotomie se situe au cœur de l'analyse de l'esprit du capitalisme que proposent Luc Boltanski et Eve Chiapello : à la « critique sociale » traditionnellement portée par le mouvement ouvrier, mobilisé à partir des années 1960 contre les politiques de restructuration des « monopoles » industriels en raison des menaces que celles-ci font peser sur les conditions des salariés, s'ajoute une « critique artiste » véhiculée en 1968 par les étudiants et centrée sur des exigences nouvelles d'autonomie et d'autogestion ainsi que sur la promesse d'une libération de la créativité humaine (1999, *op. cit.*, p. 244-246).

³ *Ibid.*, p. 126.

Telle que mise en évidence dans les travaux menés par Ronald Inglehart sur les sociétés occidentales¹, l'apparition d'aspirations « post-matérialistes » dans la sphère du travail (contrôle des processus de travail, rejet des structures hiérarchiques...) comme en dehors de celle-ci (préservation de l'autonomie de l'individu face au pouvoir technocratique, recherche d'une émancipation politique *via* la participation aux décisions) serait une résultante indirecte du développement économique. Selon cette approche, l'émergence d'un répertoire de revendications « qualitatif » procède de l'élévation des standards de vie moyens (satisfaction des besoins fondamentaux, accroissement du niveau d'études, etc.) et exprime une volonté collective de résister simultanément à deux phénomènes : la domination qui s'exerce dans les différentes sphères de la vie sociale et la dégradation des modes de vie induits par le productivisme et l'avènement de la société de consommation. Cette réactualisation de la critique sociale est perçue au début des années 1970 comme l'expression d'une capacité nouvelle à articuler la remise en cause de l'ordre social et l'action susceptible de traduire les aspirations émanant de la population. Elle tend ce faisant à s'imposer dans le discours de la gauche politique comme un moyen de subversion supérieur du système capitaliste : « *Comme on le disait alors, les revendications "qualitatives" sont apparues plus essentielles, mais aussi plus révolutionnaires en ce qu'elles s'attaquaient aux formes mêmes de l'accumulation capitaliste, que les revendications "quantitatives"* »².

1.1.2 Les « mouvements sociaux urbains » : pour une démocratisation de la politique urbaine

Les « mouvements sociaux urbains » qui se développent à partir de la fin des années 1960 affichent un certain nombre de correspondances avec les mobilisations collectives regroupées sous l'appellation générique de « nouveaux mouvements sociaux ». Prolongeant les mouvements amorcés au cours des années 1960 par les locataires du parc locatif social en réaction aux premiers symptômes de la dégradation des grands ensembles (hausse des charges locatives, malfaçons dans les logements, manque d'entretien des parties communes)³, ces conflits sont alors perçus comme « *la manifestation de l'importance croissante prise par la*

¹ R. Inglehart, 1977, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Democracies*, Princeton, Princeton University Press, mentionné par E. Neveu, 2005, *op. cit.*, p. 64.

² L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 257. Erik Neveu souligne de la même manière que les revendications véhiculées à partir des années 1960-1970 par les « nouveaux mouvements sociaux » sont « *plus qualitatives, (...) souvent non négociables* (au sens où elles se prêtent) *moins au compromis qu'une revendication salariale* (et préconisent des) *relations échappant à la rationalité calculatrice, quantitative du capitalisme moderne* (2005, *op. cit.*, p. 62).

³ T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 79.

consommation individuelle et collective dans la régulation d'ensemble de l'économie »¹. De plus, les « luttes urbaines » (ou « luttes pour le cadre de vie »²) ont en commun d'élargir le champ de la contestation à l'ensemble de l'espace urbain. Elles embrassent des domaines aussi divers que la politique de rénovation des centres anciens, la conception des grands ensembles, la régulation des rapports locatifs ou la politique tarifaire des transports en commun, et sont portées pour la plupart par des groupements issus de la base et enclins à dénoncer la spéculation foncière, la ségrégation urbaine, ou encore la relégation spatiale³ et l'absence de vie sociale caractéristiques de l'urbanisme des grands ensembles⁴.

Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, les « mouvements sociaux urbains » sont abordés par la sociologie urbaine en relation étroite avec la théorie du capitalisme monopoliste d'État. Les travaux qui leur sont consacrés développent la conception d'une ville formant le lieu d'une extension de la lutte des classes et de la subordination des travailleurs hors des limites de l'entreprise. Faisant écho à la notion de « vie quotidienne » théorisée par Henri Lefebvre⁵, celle de « cadre de vie » tend alors à diffuser l'idée d'un prolongement de l'exploitation des travailleurs jusque dans leur mode de vie et leur temps hors travail (habitat, loisirs, consommation)⁶. Cette approche va de pair avec une critique frontale de l'urbanisme élaboré sous le régime gaulliste. Les politiques urbaines sont représentées comme un instrument de répression et de domination sociale destiné à conforter les intérêts du patronat industriel. Ayant tendance à découper l'espace urbain en ensembles

¹ M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 145.

² Certains auteurs ont tendance à distinguer « luttes urbaines » et « luttes pour le cadre de vie » considérant que les secondes s'imposent à partir de 1975 sur la base de caractéristiques qui les différencient des premières (en termes de revendications, de catégories socioprofessionnelles mobilisées, etc.), cf. notamment T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 168. Nous faisons le choix d'employer indifféremment les deux expressions pour désigner les luttes qui se développent dans l'espace urbain à partir des années 1960, tout en étant attentif aux modifications qui se produisent au milieu des années 1970 quant à l'orientation et à la composition des luttes en question.

³ Apparu dès les années 1960, ce sentiment de relégation spatiale découle de la localisation excentrée des grands ensembles (ceux-ci ayant bien souvent été construits au gré des opportunités foncières à la périphérie des agglomérations), d'un accroissement des distances domicile-travail et d'une desserte médiocre par les transports en commun (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 100-101).

⁴ Les conflits les plus marquants pendant les années qui suivent 1968 sont les luttes contre la rénovation (ou « rénovation-déportation ») menées dans plusieurs quartiers de Paris entre 1969 et 1971, les grèves des loyers engagées par les travailleurs immigrés dans les « foyers-taudis » en 1969-1970, le mouvement d'occupation des logements vides en 1971-1972 et la revendication de la carte unique de transport payée par l'employeur en 1970-1971. Sur les mouvements spécifiquement liés au logement, voir S. Magri, 1982, *Les mouvements de locataires à Paris et dans la banlieue parisienne*, Paris, Centre de sociologie urbaine. Pour une analyse de la façon dont la sociologie urbaine s'est saisie de ces luttes au point de contribuer à aiguiller celles-ci dans une certaine mesure sur le plan conceptuel, voir M. Amiot, 1986, *op. cit.* et D. Mehl, 1980, « Les voies de la contestation urbaine », *Les annales de la recherche urbaine*, 6, hiver, p. 26-62.

⁵ H. Lefebvre, 1968, *La vie quotidienne dans le monde moderne*, Paris, Gallimard.

⁶ G. Busquet, 2007, *op. cit.*, p. 505-507. L'influence de la pensée d'Henri Lefebvre sur la « politisation des questions urbaines » et sur l'approche développée en la matière par une partie de la gauche politique à partir de la fin des années 1960 se mesure alors à travers la propension qu'ont les mouvements sociaux urbains à incorporer des revendications relatives au « droit à la ville », à la « participation » ou à l'« autogestion urbaine ».

fonctionnels coupés les uns des autres – et en particulier à introduire une séparation entre travail et habitat –, l'organisation spatiale promue par l'urbanisme moderne est dénoncée pour sa disposition présumée à reproduire la division sociale indispensable au maintien des rapports de production capitalistes¹.

La théorie des « mouvements sociaux urbains » ne se limite pas cependant au cadre tracé par l'approche marxiste. Elle le complète par une réflexion sur les conditions d'émancipation des travailleurs dans les différentes dimensions de la vie hors-travail (habitat, déplacements domicile-travail, loisirs, etc.) et sur le potentiel représenté dans cette perspective par les luttes urbaines. Ces luttes sont en effet considérées au tournant des années 1970 comme étant porteuses d'une aspiration globale des populations urbaines à l'amélioration de leur environnement et de leur « cadre de vie ». L'émergence de cette notion et le développement d'une sensibilité nouvelle dans ce domaine sont perçus comme une manière pour les citoyens de lutter, par l'organisation d'un mode de vie propice à leur épanouissement, contre l'« aliénation » qui réside dans la normalisation et la ségrégation des formes d'habitat². Selon cette approche, les luttes pour le cadre de vie sont susceptibles de contribuer à la résolution des contradictions engendrées dans l'espace urbain par le processus de développement capitaliste dans la mesure même où elles s'appuient sur un socle de revendications « qualitatives ». Elles sont censées incarner ainsi une « *opposition plus systématique et plus générale à un système de décision incapable de dégager les choix politiques d'une rationalité et des intérêts économiques. À des choix basés sur la rentabilité économique, on va opposer les choix qui privilégient la vie quotidienne, la santé des travailleurs, la liberté des modes de vie, la préservation des équilibres naturels et des espaces nécessaires à la vie* »³.

À l'instar des « nouveaux mouvements sociaux », les « mouvements sociaux urbains » sont montrés par la sociologie urbaine et par une partie de la gauche politique comme un instrument de déstabilisation du système capitaliste. Dans un climat intellectuel dominé par l'idée d'une collusion entre les intérêts des grandes entreprises et l'intervention de l'État, ils

¹ « La crise urbaine – pénurie et coût élevé du logement, insuffisance des transports, etc. – est une réalité objective qui affecte en priorité les classes dominées, mais c'est surtout une affaire dans laquelle les classes dominantes ont pris et conservent l'initiative. Ce sont elles qui, prenant les devants, présentent comme phénomène "naturaliste-techniciste" d'opposition partiellement inévitable entre les besoins humains et le cadre de vie, ce qui est en réalité une opposition de classes entre les représentants de l'État et du grand capital d'une part, qui tiennent sous leur contrôle la transformation des villes, et les travailleurs d'autre part, dont le mode de vie est bouleversé par les nouvelles exigences du développement capitaliste » (M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 144).

² On retrouve ici l'influence de la pensée d'Henri Lefebvre : comme la « vie quotidienne », le cadre de vie comporte la propriété d'être à la fois aliéné, aliénant et potentiellement libérateur (G. Busquet, 2008, *op. cit.*, p. 6).

³ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 148.

se caractérisent ce faisant par leur volonté déclarée de remettre en cause cette dernière¹. Leur capacité supposée à rompre avec une action publique fondée sur une appréhension technocratique des besoins ainsi que sur une visée normalisatrice des comportements individuels et collectifs repose en premier lieu sur leur aptitude à porter dans un espace politique les nouvelles aspirations qui émanent de la société². L'insertion de la défense du « cadre de vie » dans les programmes politiques de plusieurs partis de gauche – le PSU au premier rang – manifeste la formation d'un consensus sur le principe d'un élargissement des luttes urbaines à l'ensemble des questions induites par le phénomène de concentration urbaine (préservation de la vie sociale, lutte contre la ségrégation spatiale, affirmation de préoccupations esthétiques, etc.)³. Cette évolution contribue alors à resituer l'urbanisme dans une perspective de transformation sociale, la « politisation des questions urbaines » apparaissant comme un moyen de favoriser l'avènement d'une société animée d'un sentiment plus vif de la justice sociale⁴ et ouvrant aux individus de nouvelles possibilités d'émancipation.

Les « mouvements sociaux urbains » et les « nouveaux mouvements sociaux » expriment en outre une ambition semblable de renouveler les formes de la contestation sociale. Plusieurs caractéristiques manifestent de part et d'autre une tendance à s'écarter des modèles de luttes qui se sont diffusés historiquement sous l'égide du syndicalisme ouvrier (élargissement de la zone de confrontation sociale hors de l'entreprise, propension des luttes à être animées par une base polyclassiste, etc.). Mais à la différence de « nouveaux mouvements sociaux » disposés à se substituer à des luttes ouvrières décriées pour l'archaïsme présumée de leurs contenus revendicatifs et de leurs modalités de mobilisation, les « mouvements

¹ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 168.

² Sur la teneur de ces nouvelles aspirations, voir notamment G. Busquet, 2007, *op. cit.*, p. 501-526.

³ *Ibid.*, p. 505. Cet élargissement qualitatif des revendications des partis de gauche s'opère à partir de la fin des années 1960 en relation avec l'idée que la crise « quantitative » du logement est en passe d'être résolue : « *il ne s'agit plus tant de réclamer plus de logements, que de revendiquer les équipements, les services et une certaine qualité de vie dans les villes ou les banlieues* » (G. Busquet, 2008, *op. cit.*, p. 3). Ce déplacement s'opère dans le discours des grands partis de gauche (le parti socialiste et le PCF) au cours des années 1970 : « (Ce discours) *passé de revendications quantitatives sur le logement ou les transports accompagnées d'une critique de la mainmise du capitalisme libéral sur l'espace urbain et son aménagement, – sur le modèle des mots d'ordre des luttes dans les entreprises et usines sur les salaires, le temps de travail, loyers et transports trop chers, manques de logements sociaux –, à des revendications généralement plus qualitatives sur le "cadre de vie", les conditions de logement, de transport et la vie quotidienne dans la ville : manque d'espaces verts, d'équipements collectifs, de lieux de rencontre, aliénation* » (G. Busquet, 2007, *op. cit.*, p. 456-457).

⁴ Ce rapport dialectique entre urbain et social se situe alors au cœur du projet politique du PSU dont l'essentiel « *dans le discours n'est pas tant l'urbanisme et l'espace produit que les conséquences sociales qu'ils induisent et les "objectifs sociaux" que leur transformation et leur traitement devraient permettre de réaliser : vivre selon ses moyens avec la baisse des charges, des loyers, des transports, un logement pour tous (égalité devant le besoin), lutte contre la spéculation, contre la ségrégation et pour la mixité sociale (liberté de choix de résidence), construire plus de logements sociaux, penser la réalisation de logements en rapport avec les activités d'emploi, les équipements...* » (*ibid.*, p. 505).

sociaux urbains » ne semblent pas guidés par l'ambition de concurrencer le mouvement ouvrier sur la scène de la contestation sociale. C'est bien plutôt la recherche de formes de complémentarités qui anime leurs principaux soutiens sur la scène politique et dans le champ de la sociologie urbaine. À la suite de Manuel Castells¹, plusieurs auteurs entendent ainsi établir l'existence d'une filiation entre la défense du cadre de vie et les luttes ouvrières, s'attachant à « *montrer (...) que la question urbaine manifeste, d'une manière nouvelle, l'opposition, ancienne et permanente, du capital et du travail* »². Une réflexion s'engage parallèlement au sein des organisations (partis politiques, syndicats, associations) qui se saisissent de la question urbaine pour définir les conditions d'une convergence des luttes engagées au niveau des entreprises et du cadre de vie. Cette volonté de poser les bases d'un « front uni » (ou d'une « alliance de classes ») associant les ouvriers et les classes moyennes motrices dans la plupart des luttes urbaines est particulièrement prégnante dans le cas du PSU, qui préconise la mise en œuvre d'une « stratégie en tenaille » visant à combattre l'exploitation capitaliste dans l'ensemble des lieux où celle-ci s'exerce³.

Une tension fondamentale tend cependant à s'exercer au sein des « mouvements sociaux urbains » entre deux approches distinctes, l'une conforme à la tradition marxiste, l'autre s'inspirant davantage d'une conception « post-industrielle » ou « post-matérialiste » de la mobilisation collective. Cette tension s'exprime pendant les années 1970 à travers une dualisation des logiques à l'œuvre dans l'organisation des luttes urbaines⁴. Une première logique dite de « réforme urbaine » – pour reprendre la terminologie de Dominique Mehl – s'inscrit pleinement dans cette conception de la contestation évoluant vers une approche plus qualitative du contexte urbain et des contradictions qui se manifestent à l'intérieur de celui-ci⁵. Elle repose sur l'affirmation d'une préoccupation environnementale qui fait écho à la remise en cause de la société industrielle formulée par le mouvement de mai 1968 : refus des nouvelles infrastructures autoroutières, promotion d'alternatives au tout automobile, etc. Elle s'appuie aussi sur la revendication d'une démocratisation des décisions relatives à

¹ M. Castells, 1972, *La question urbaine*, Paris, Maspero.

² M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 130.

³ G. Busquet, 2008, *op. cit.*, p. 5. La totalisation des grèves d'entreprise et des luttes urbaines sera rapidement perçue au début des années 1970 comme l'un des moyens de favoriser l'arrivée de la gauche au pouvoir. La recherche des signes annonciateurs d'une telle convergence se situera au centre des préoccupations développées par une partie de la sociologie urbaine des années 1970. Voir notamment M. Castells, E. Cherkî, F. Godard, D. Mehl, 1978, *Crise du logement et mouvements sociaux urbains*, Paris/La Haye, Mouton ; E. Cherkî, D. Mehl, 1977, *Crise des transports, politique d'État et mouvements d'usager. Enquête sur la région parisienne 1968-1977*, Paris, Centre d'Etude des Mouvements sociaux et E. Cherkî, D. Mehl (dir.), 1993, *Contre-pouvoirs dans la ville. Enjeux politiques des luttes urbaines*, Paris, Autrement, 1^{er} éd. 1976.

⁴ D. Mehl, 1980, *op. cit.*

⁵ *Ibid.*, p. 40-51.

l'aménagement et à la gestion de l'espace urbain. S'inscrivant dans la filiation de l'action engagée dans plusieurs villes au cours des années 1960 sous l'égide des GAM, cette demande de démocratie locale s'affirme en réaction au dirigisme de l'urbanisme gaulliste (caractère technocratique et centralisé de la décision en matière d'aménagement urbain, rigidité de l'urbanisme fonctionnel, vocation normalisatrice des équipements, etc.). Elle s'exprime en particulier à travers la permanence des revendications qui sont formulées en faveur de la « participation » des habitants et de l'« autogestion urbaine »¹.

Le « syndicalisme du cadre de vie » constitue la seconde tendance politique à l'œuvre dans les luttes urbaines. Il s'appuie sur des logiques d'action plus traditionnelles². Adossé à des organisations créées durant l'Entre-deux-guerres ou après-guerre – la Confédération nationale du logement (CNL)³, la Confédération syndicale des familles (CSF), la Confédération syndicale du cadre de vie (CSCV), la Confédération générale du logement (CGL)⁴ –, ce mouvement se signale par la production de revendications essentiellement économiques (contestation des augmentations de loyers et de charges, des tarifs des transports publics, etc.) et quantitatives (demande de logements et d'équipements supplémentaires). Son objectif est de minorer le montant des dépenses de base qui grèvent le budget des ménages et, le cas échéant, d'infléchir en ce sens la formulation des politiques publiques dans des secteurs aussi divers que le logement, les transports, l'éducation, la culture et la santé. En cela, le syndicalisme du cadre de vie affiche une parenté évidente avec le syndicalisme ouvrier. Cette parenté se signale dans la teneur des revendications exprimées dans les deux champs d'action : chacune des luttes engagées dans l'espace urbain vise à « *défendre le pouvoir d'achat du salaire (...) dans le champ de la consommation* »⁵, à la manière dont les syndicats de travailleurs s'efforcent parallèlement d'accroître la rémunération du travail dans le secteur productif⁶. Elle s'exprime également au regard de l'ambition politique dont les luttes pour le

¹ Sur la notion d'autogestion urbaine, voir G. Busquet, 2007, *op. cit.*, p. 516-520. L'auteur souligne combien cette notion est centrale dans le discours d'une partie de la gauche politique des années 1970 et revêt alors un caractère polysémique : « (Cette notion) renvoie indistinctement à la "participation aux décisions" d'aménagement et aux politiques urbaines, à l'"information", la "formation" des habitants, la "responsabilisation" ou la simple "concertation", au "contrôle habitant" » (*ibid.*, p. 519). À titre d'exemple, le PSU revendiquera en 1971 la mise en place d'un « *contrôle des travailleurs sur l'aménagement de l'espace* » (G. Busquet, 2008, *op. cit.*, p. 7).

² D. Mehl, 1980, *op. cit.*, p. 34-39.

³ Jusqu'en 1973, la CNL était la Confédération nationale des locataires et des usagers du gaz et de l'électricité.

⁴ Sur l'histoire et les champs d'intervention respectifs de chacune de ces organisations, voir M. Molmeret, 1980, *La notion de syndicalisme appliquée au cadre de vie. Étude des organismes revendicatifs dans le domaine du logement dans la région PACA*, Thèse pour le doctorat en aménagement régional et urbain, Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille/Institut d'Aménagement Régional.

⁵ D. Mehl, 1980, *op. cit.*, p. 34.

⁶ Cette complémentarité est mise en avant par Louis Caul-Futy, secrétaire général de la CSCV pendant les années 1970 : « *Il est notoirement insuffisant, en effet, de se battre pour des salaires plus élevés dans*

cadre de vie sont plus généralement porteuses. Par-delà la diversité qui caractérise ces luttes, il s'agit fondamentalement à chaque fois de favoriser l'instauration d'un droit d'usage capable de contester l'hégémonie du droit de propriété et de réduire ainsi l'inégalité qui affecte les travailleurs dans l'accès aux biens et aux services urbains. Pour les tenants du syndicalisme du cadre de vie, un tel raisonnement doit s'imposer dans le champ de la consommation comme il l'a fait dans celui du travail à travers l'affirmation du droit social contre l'insécurité ouvrière¹.

Le syndicalisme du cadre de vie est donc porteur de revendications qui excèdent le seul registre économique. Outre la question du « droit au logement », il tend à converger avec les mouvements de « réforme urbaine » sur le thème de la démocratie participative. C'est du moins le cas d'une organisation comme la CSCV. Issue des Associations populaires familiales (APF), l'ambition déclarée de celle-ci est en effet de mettre en œuvre « *un syndicalisme de masse et de classe, pour la défense des travailleurs dans leurs fonctions hors production* »². Partisane d'une approche globale des problèmes urbains tranchant avec la logique sectorielle emblématique de la CNL³, la CSCV assortit sa condamnation du capitalisme d'une référence autogestionnaire. Estimant que la défense des conditions de vie des travailleurs repose sur la capacité de ces derniers à peser sur les choix relatifs à l'aménagement et à la gestion de l'espace urbain, elle met tout particulièrement l'accent sur les modalités de définition de la demande sociale dans ces domaines. À l'inverse d'un urbanisme fonctionnel porté à perpétuer « *la domination de classe dirigeante (...) par la manipulation de la demande (et) par l'accaparement des ressources de la capacité de décision* »⁴, il importe pour ses responsables de susciter l'expression des aspirations des populations locales par tous les moyens possibles (information, formation, animation, négociation...). Selon cette perspective, le « *fait urbain* (s'apparente à) *un champ de bataille de classes, au sens où se livre une lutte entre la détermination des besoins par des appareils technocratiques et par le peuple lui-même* »⁵. L'action engagée au milieu des années 1970 dans le quartier de l'Alma-Gare à Roubaix

l'entreprise, si la lutte ne se poursuit pas hors de la production pour éviter la récupération des bénéfices de cette lutte, sur le logement, les prix des produits, le coût de la santé, etc. Il est aussi insuffisant de se battre pour de meilleures conditions de travail, si le capitalisme n'est pas combattu sur le cadre de vie où il détruit la santé des travailleurs par des conditions de vie (transport, habitat, environnement, pollution, etc.) intolérables » (L. Caul-Futy, 1993, « L'efficacité d'un syndicalisme du cadre de vie », E. Cherki, D. Mehl, *op. cit.*, p. 187).

¹ L. Caul-Futy, 1978, « Du syndicalisme familial au syndicalisme hors-production », *Esprit*, 6, p. 53-56, cité par D. Mehl, 1980, *op. cit.*, p. 39.

² L. Caul-Futy, 1993, *op. cit.*, p. 187, l'expression étant soulignée par l'auteur. La création de la CSCV en juin 1976 parachève la rupture amorcée par les APF avec un mouvement familial accusé d'évacuer toute dimension économique et politique de son action (*ibid.*, p. 182). L'adoption de la forme syndicale vise alors à renforcer l'unité et la capacité de représentation de l'organisation (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 77-78).

³ D. Mehl, 1980, *op. cit.*, p. 38-39.

⁴ L. Caul-Futy, 1993, *op. cit.*, p. 188.

⁵ *Ibid.*, p. 189.

constitue certainement l'application la plus aboutie de l'approche développée par les APF puis par la CSCV pendant cette période. Dans ce quartier promis depuis la fin des années 1960 à une opération de rénovation urbaine, la mise en place d'un Atelier populaire d'urbanisme est ainsi connue pour avoir favorisé la formulation d'un projet d'urbanisme adapté aux besoins des habitants et capable d'influer sur l'orientation du projet élaboré par les autorités¹.

1.2 Une convergence certaine entre revendications syndicales et mouvements sociaux

Le constat de carence établi à la fin des années 1960 par Louis Houdeville au sujet de l'action mise en œuvre par les syndicats français dans le domaine du logement (voir *supra*) survient paradoxalement à un moment où le mouvement syndical tend à développer un intérêt inédit pour les questions relatives à l'habitat et à la ville. Cet intérêt fait alors écho au renforcement et à la diversification des formes de conflictualité sociale qui s'observent dans plusieurs pays occidentaux à partir du milieu des années 1960. Les travaux réalisés à quelques mois d'intervalle sur la question du logement par la Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC) et la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) témoignent de la dimension internationale du phénomène². Les auteurs de ces rapports affirment d'abord solennellement la vocation des syndicats à défendre les intérêts des salariés dans le secteur du logement et, ce faisant, à peser sur l'orientation des politiques publiques élaborées en la matière³. Ils appellent en outre les organisations syndicales à prendre acte des évolutions qui

¹ Le projet de rénovation du quartier de l'Alma-Gare a suscité de nombreux travaux. Voir notamment ABAC-Paris, APU-Roubaix, 1981, « Roubaix : le quartier de l'Alma-Gare », J.-P. Flamand (éd), *op. cit.*, p. 163-222 ; G. Lamarche-Vadel, A. Cotlenko, 1993, « Alma-Gare : le singulier et le politique », E. Cherki, D. Mehl, *op. cit.*, p. 81-92 ; H. Hatzfeld, 1986, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 36, 3, p. 374-392.

² Respectivement CISC, 1968, *Les Problèmes du logement et de l'habitat. 3^e Conférence mondiale sur les problèmes du logement, Ostende, les 13, 14 et 15 février 1968* et OCDE, 1967, *op. cit.* (ce rapport ayant été rédigé par le Comité international de l'habitation de la CISL). La CISL a été créée en 1949 et aligne son action sur une ligne atlantiste et pro-américaine durant les années 1950-1960. Fondée pour sa part en 1919, la CISC s'efforce pendant la même période d'incarner une troisième voie syndicale intercalée entre la CISL et la Fédération syndicale mondiale (FSM) dominée par les syndicats communistes. À l'exception de la CGT, les confédérations françaises adhèrent à l'une de ces deux organisations internationales. C'est notamment le cas de la CFTC (CISC), de la CGT-FO (CISL) et de la CFDT (qui rejoint la CISL au bénéfice du virage socialiste réformiste emprunté par la confédération au tournant des années 1970).

³ « Jusqu'à présent, le logement a constitué un aspect isolé de la politique des syndicats et des pouvoirs publics. (...) Il appartient aux syndicats de s'acquitter de leur tâche traditionnelle en incitant les autorités et l'opinion publique à accorder la priorité au logement et à la mise en place d'une infrastructure collective, ainsi qu'à respecter cette priorité au moment de la mise en œuvre des programmes. (...) Il appartient aux syndicats de se faire les porte-parole des masses populaires pour les questions de logement, et par conséquent de formuler des conclusions, un ordre de priorité et des propositions plus précises » (OCDE, 1967, *op. cit.*, p. 12-14).

affectent les aspirations de leurs mandants sur la question du logement et à modifier en conséquence la nature des revendications dont elles se font le relais auprès des pouvoirs publics. À leurs yeux, cette capacité nouvelle doit notamment se manifester à travers une meilleure appréhension des besoins « qualitatifs » qui s'expriment dans le secteur du logement¹.

À l'échelle française, la propension qu'ont les syndicats à accorder une importance nouvelle à la question urbaine et à la qualité de vie à partir des années 1960 se manifeste à travers les trajectoires singulières suivies par la CGT et la CFDT². L'approche développée par ces confédérations ainsi que la manière dont elles se saisissent de ces questions connaissent en effet des évolutions sensibles pendant cette période. Confirmant l'intérêt accru porté par l'une comme par l'autre depuis quelques années aux conditions d'existence des travailleurs (le « hors-travail »), l'inscription au début des années 1970 de la notion de « cadre de vie » dans leurs plateformes politiques respectives exprime chez elles une même intention de se positionner clairement sur les enjeux regroupés sous cette expression³. Cette ambition se signale également dans les deux cas par l'affirmation au niveau confédéral d'une volonté de prendre la main sur des questions habituellement déléguées au sein de l'appareil syndical aux fédérations les plus directement concernées⁴. Les deux grandes confédérations syndicales du

¹ « (...) le besoin de logements décents se fera sentir d'une manière différente selon le pays ou la région que l'on habite, de même qu'il sera diversement apprécié d'après le degré de prospérité de la nation. Dans certains cas, ce seront moins les besoins quantitatifs que les aspects qualitatifs du logement qui retiendront l'attention. Un effort incessant s'impose en vue d'assurer à l'homme un habitat qui réponde aux exigences fondamentales au point de vue confort, technique et hygiène, dont la satisfaction est une condition essentielle au plein épanouissement de la personne humaine au sein de la communauté » (CISC, 1968, *op. cit.*, p. 3). Une série de résolutions est ainsi formulée par les syndicats chrétiens lors de la Conférence d'Ostende sur des sujets aussi divers que le logement dans les pays en voie de développement, le logement des travailleurs migrants en Europe, le logement des personnes âgées, le problème foncier, l'urbanisme et l'aménagement de l'espace.

² Sauf mention contraire, les éléments exposés dans les pages qui suivent sont issus de la recherche réalisée de Michelle Durand et Yvette Harff (1977, *op. cit.*), recherche dont les principaux apports sont confortés ponctuellement par des études de cas locales (voir par exemple celle réalisée dans le département de la Seine Maritime : N. May, F. Dussart, G. Ribeill, 1978, *Syndicats ouvriers et luttes urbaines : transformations urbaines et changement social*, Montrouge, Prospective et aménagement, tome 1).

³ La CFDT affiche sa volonté de donner un contenu politique au concept de « cadre de vie » et inclut celui-ci dans sa stratégie d'ensemble lors de son 35^e Congrès de 1970. La CGT attend pour sa part 1972 et l'organisation de son 38^e Congrès pour identifier le cadre de vie comme un domaine à part entière de l'action syndicale.

⁴ Cette évolution se traduit dans le cas de la CFDT par la création de commissions *ad hoc* au niveau confédéral : la commission de l'habitat au milieu des années 1960, puis la commission du cadre de vie en 1971, dont la vocation est de « préciser les revendications des travailleurs sur le plan du cadre de vie et étudier une stratégie d'action » (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 145). Elle est conforme en cela à la position défendue à la même époque par la CISL : « Les syndicats ont dû reconsidérer leur politique et admettre que les syndicats des travailleurs du bâtiment ne pouvaient être seuls responsables de définir les politiques du logement, puisque celles-ci intéressaient tous les syndicats » (OCDE, 1967, *op. cit.*, p. 11). Une évolution comparable s'observe au sein de la CGT (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 196), sans toutefois empêcher certaines fédérations de conserver une influence notable sur l'élaboration de la plateforme confédérale (exemple de l'adoption à l'occasion du 38^e Congrès de 1972 d'une revendication visant à améliorer les conditions de vie des travailleurs du bâtiment mobilisés sur les chantiers des villes nouvelles, cf. *ibid.*, p. 217).

pays entreprennent dans ce cadre un investissement conceptuel qui les conduit notamment à mobiliser les outils théoriques élaborés au même moment dans le champ de la sociologie urbaine¹. Cet effort sans précédent de leur part se double d'une participation active aux luttes urbaines, soit qu'elles soutiennent au même titre que d'autres organisations (partis politiques, associations...) des mobilisations amorcées par des groupes locaux, soit qu'elles soient directement à l'initiative de celles-ci.

La propension de la CGT et de la CFDT à inscrire leur action dans la dynamique engendrée par les « mouvements sociaux urbains » contribue à faire émerger un socle contestataire commun et à renforcer l'effet de convergence issu de l'accord d'unité d'action conclu en 1966. Ces centrales ont en effet souvent tendance à dénoncer d'une seule voix des politiques urbaines qu'elles perçoivent toutes deux comme étant propices à la dégradation de la vie quotidienne et au prolongement de l'« exploitation » (ou « aliénation ») des travailleurs hors de l'entreprise. L'existence de dimensions communes aux discours des deux confédérations signale alors à la fois chez celles-ci une convergence de vue sur le fond, une capacité à unir (jusqu'à un certain point) leurs forces dans les luttes et une volonté partagée de réactualiser leurs doctrines respectives au gré des évolutions qui affectent l'organisation urbaine et les modes de vie². Trois de ces dimensions peuvent être mises en évidence ici : la volonté d'étendre le champ de la revendication à des questions « qualitatives » nouvelles (1.2.1), l'ambition de développer une approche transversale de la condition salariale – et notamment d'embrasser dans une même analyse conditions de vie et conditions de travail – (1.2.2), et une inclination partagée (quoique variable en intensité selon les confédérations) à inscrire la thématique autogestionnaire au sein du projet syndical (1.2.3).

¹ Cette démarche est engagée dès la moitié des années 1960 au sein de la CFDT par l'intermédiaire de la commission de l'habitat (« Pour une civilisation de l'habitat », *Formation*, 67, mars-avril 1966). Elle aboutit à la publication de l'ouvrage de Louis Houdeville, véritable programme d'action confédéral dont plusieurs orientations font écho aux idées défendues pendant la même période par le PSU (L. Houdeville, 1969, *Pour une civilisation de l'habitat*, Paris, Les Ed. Ouvrières). Dix ans plus tard, la CFDT réalise un film (à l'origine d'un nouvel ouvrage : P. Brunie, 1979, *La ville à prendre ou une caméra dans la ville*, Paris, Hachette) qui témoigne de son intérêt constant pour la question urbaine et s'inspire de la même manière de la pensée d'Henri Lefebvre (G. Busquet, 2007, *op. cit.*, p. 462-463). La CGT expose son approche de la question du logement dans un ouvrage publié en 1977 (CGT/Centre confédéral d'études économiques et sociales, 1977, *La crise du logement et son financement*, Paris), mais elle est également amenée à développer une vision plus large de l'habitat et du phénomène urbain à travers les travaux réalisés sous l'égide du PCF ou par des universitaires proches de celui-ci. Voir *La Nouvelle critique*. « Pour un urbanisme. Colloque organisé par la Nouvelle Critique et la fédération de l'Isère du Parti communiste français, Grenoble, 6, 7 avril 1974 », 78 bis, n° spécial, novembre 1974 ; F. Ascher, J. Giard, 1975, *Demain la ville ? Urbanisme et politique*, Paris, Editions sociales ; C. Topalov, 1978, *Se loger en liberté. Propositions pour une politique démocratique et sociale de l'habitat*, Paris, Editions sociales (l'auteur étant alors le responsable de la commission logement du PCF).

² Telles qu'elles ressortent de la recherche réalisée par Michelle Durand et Yvette Harff, ces dimensions communes transparaissent en particulier dans les programmes politiques qui sont formalisés lors des congrès confédéraux de la CGT et de la CFDT (1977, *op. cit.*).

1.2.1 L'élargissement de la dimension qualitative des revendications

L'incorporation des problèmes relatifs à la qualité de vie dans les revendications syndicales s'opère selon deux modalités distinctes. Cet apprentissage suppose d'abord des organisations syndicales qu'elles développent la conception d'un logement inséré dans le cadre de vie et qu'elles soient disposées à élargir leur réflexion aux autres éléments de ce cadre de vie (accès aux services collectifs, organisation des déplacements domicile-travail, etc.). Il implique ensuite que ces organisations s'intéressent à la question de l'accès aux biens et aux services collectifs urbains, non pas seulement sous l'angle économique habituel (solvabilité de la demande, etc.), mais également selon une perspective qualitative capable d'interroger l'adaptation de l'offre par rapport aux besoins (en termes de localisation, de typologie des équipements et des populations, etc.).

L'apprentissage est relativement précoce dans le cas de la CFDT. Il s'amorce à la fin des années 1950 avec l'adoption du paradigme de la « planification démocratique », qui conduit la CFTC d'alors à « *s'intéresser aux différents domaines soumis à la planification économique et aux différents aspects de l'aménagement de l'espace (et à ouvrir) ainsi son champ de réflexion à tous les aspects de la vie sociale* »¹. Il se traduit en actes après la scission de 1964. Plusieurs des campagnes organisées dès lors par la CFDT dans le cadre du syndicalisme de critique et de transformation sociale qu'elle s'efforce de mettre en œuvre portent en effet spécifiquement sur les questions de l'aménagement du territoire et du mode de vie².

Le cheminement de la CGT sur ces thématiques est sensiblement plus lent. Au début des années 1960, la confédération cégétiste accommode son appréhension du « hors-travail » de préoccupations d'ordre « qualitatif », dénonçant par exemple à l'occasion de son 33^e Congrès la tendance du développement économique et des transformations qu'il entraîne à aggraver les conditions de vie des travailleurs³. À l'image du pouvoir d'achat et des

¹ *Ibid.*, p. 88-89. La « planification démocratique » permet alors à la CFDT de marquer son rejet de l'approche libérale et d'inscrire la planification dans un registre résolument politique en faisant de celle-ci un « *outil de la transformation des structures économiques dominées par le capitalisme* » (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 178).

² C'est par exemple le cas de la campagne « contre le déperissement des régions » ainsi que de la campagne « Mieux vivre à Paris » lancée en 1965 par l'Union régionale parisienne CFDT (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 89-91).

³ M. Durand, Y. Harff, 1984, « Les syndicats face aux nouveaux problèmes de l'environnement et de qualité de vie », M. Kesselman (dir.), G. Groux (coll.), *1968-1982 : Le mouvement ouvrier français. Crise économique et changement politique*, Paris, Les éditions ouvrières, p. 191. Selon cette approche, « (l'aggravation) *des conditions de vie tient (...) à la fois à la détérioration de certains de ses éléments, ainsi la distance croissante entre domicile et travail, et à la non-satisfaction de besoins issus du développement, par exemple les besoins*

conditions de travail, les conditions de vie sont alors présentées comme l'un des principaux champs qui ressortent de l'action syndicale. Selon la CGT, l'amélioration de celles-ci ne peut résulter que d'une transformation de la politique économique et sociale élaborée dans le cadre des plans successifs et d'une rupture avec l'« exploitation élargie » qui s'exerce aux dépens des travailleurs dans l'espace urbain¹. La confédération syndicale attend cependant le début des années 1970 pour inscrire la notion de « cadre de vie » dans son programme politique, conséquence de sa propension naturelle à se positionner sur des enjeux mesurables (équipements sociaux, prestations sociales...). Tout en conservant une certaine distance avec une notion qu'elle suspecte de pouvoir faire écran aux besoins réels des travailleurs², elle tend dès lors à développer une conception plus globale de la vie sociale, ce qui la conduit notamment à approfondir sa réflexion dans plusieurs domaines historiquement secondaires de l'action syndicale (logement, santé, éducation, loisirs) et à prendre en compte les obstacles non-économiques à l'accès aux biens et services collectifs³.

Cette propension de la CGT et de la CFDT à évoluer sur le plan doctrinal comporte une incidence sur leurs stratégies revendicatives respectives. Elle s'accompagne d'abord en interne d'incitations à engager des mobilisations nouvelles dans le « hors-travail » et à participer aux luttes pour le cadre de vie⁴. Elle se traduit ensuite dans le cadre des

d'équipements collectifs répondant à l'entrée massive des femmes dans la production » (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 185).

¹ Dans l'analyse cégétiste, cet élargissement du rapport d'exploitation est caractéristique du système économique capitaliste et s'opère à travers l'ensemble des composantes de la politique économique et sociale (politique des prix, politique fiscale, investissements publics dans les équipements collectifs, prestations sociales, etc.). Le logement constitue l'un des tout premiers secteurs où s'exerce l'« exploitation élargie » : « *La reconstitution et le renouvellement de la force de travail étant assurés en partie sous une forme socialisée, en particulier par le logement "social", l'insuffisance des dépenses collectives destinées à couvrir les besoins des travailleurs est une des formes actuelles de l'exploitation capitaliste* » (« La politique du logement de l'État en France », *Le Peuple*, 931, 16-31 décembre 1972, cité par *ibid.*, p. 215).

² La tendance de la CGT à entretenir un rapport d'extériorité envers une notion élaborée à l'extérieur de la sphère syndicale filtre de la réserve formulée en 1971 par Henri Krasucki au sujet des orientations du VI^e Plan : « *Le cadre de vie, l'environnement, la qualité de la vie, qui sont des problèmes réels et graves, sont devenus des thèmes à la mode pour les représentants du pouvoir et de la grande bourgeoisie* » (*ibid.*, p. 175-176). De manière générale, la CGT sera décalée dans son apprentissage des préoccupations relatives à la qualité de vie du fait de l'obligation dans laquelle elle se trouve d'accommoder celles-ci à sa propre doctrine : « *De nombreux problèmes posés par les écologistes et les associations du cadre de vie sont (...) intégrés par la CGT, tout en étant critiqués et reformulés dans une logique capitaliste* » (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 147).

³ Cet élargissement de l'approche confédérale est perceptible dès le 37^e Congrès de 1969 (M. Durand, Y. Harff, 1984, *op. cit.*, p. 193). À noter que le PCF opère une évolution comparable au cours des années 1970, identifiant dans le déplacement de l'action syndicale vers le local et les conditions de vie quotidienne un moyen de lutter contre l'érosion de ses effectifs militants et de sa base électorale (C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 156-158).

⁴ Cette stratégie d'action est énoncée en deux fois par les instances confédérales de la CGT. Elle passe par l'adoption lors du 37^e Congrès d'un principe d'action unitaire avec les organisations mobilisées autour de revendications identiques à celles du syndicat, puis par l'affichage trois ans plus tard d'une stratégie revendicative impliquant « *un élargissement des revendications qui sont exprimées lors des luttes au sein même de l'entreprise, et (...) un élargissement de l'action hors du cadre de l'entreprise* » (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 235).

mouvements sociaux urbains par un élargissement effectif du champ revendicatif de ces organisations. Ainsi, pour chacun des domaines de la vie « hors-travail » qui sont investis à l'occasion de ces luttes par la CGT et la CFDT, des préoccupations non-économiques pointent dans les revendications syndicales aux côtés des demandes quantitatives habituelles.

C'est le cas par exemple dans le secteur du logement. Prenant acte des limites inhérentes au modèle des grands ensembles et du fait que l'accès au logement proprement dit ne garantit plus des conditions de vie satisfaisantes pour les travailleurs et leurs familles, les organisations syndicales complètent le répertoire du syndicalisme de la consommation collective dans lequel elles puisent l'essentiel de leurs revendications depuis la guerre¹ par des préoccupations plus « qualitatives »². Au gré des luttes qui sont engagées dans l'espace urbain, elles critiquent ainsi alternativement la détérioration de la qualité des logements (non entretien du parc d'HLM, surpeuplement et formation de taudis dans le parc ancien), la logique d'éviction des classes populaires à l'œuvre dans la politique de rénovation urbaine³, les conditions de vie dans les foyers de travailleurs migrants⁴, ainsi que l'inadaptation de l'habitat dans les nouveaux quartiers urbains (carence d'équipements sociaux, isolement faute

¹ Investi également par les syndicats de locataires (la CNL en particulier), ce répertoire se situe prioritairement sur un terrain matériel et financier : remise en cause des augmentations de loyers et de charges, contestation des coupures d'eau et d'électricité réalisées en cas de défaut de paiement, dénonciation de l'insuffisance ou de la diminution des aides publiques pour la construction, revendication d'un financement approprié pour loger les travailleurs migrants (augmentation des crédits budgétaires, création d'une contribution patronale équivalente à 1 % du montant des rémunérations des travailleurs immigrés), etc. Il demeure cependant fécond pendant les années 1970, la CGT réclamant par exemple lors de son 37^e Congrès la mise en place d'une aide spécifique pour encourager l'accession à la propriété (*ibid.*, p. 216).

² Dans le cas de la CFDT, cet apprentissage s'exprime à travers l'adoption de la notion de « droit au logement » : « Affirmer le droit au logement, c'est affirmer la priorité de la vie sociale dans un système économique de contraintes. Pour la CFDT 'le logement 'conditionne' actuellement davantage que les salaires la vie des familles du milieu populaire. Sa localisation, sa conception, les possibilités d'obtenir les équipements sociaux et culturels qui en sont le complément, la charge financière qu'il impose à ses bénéficiaires peuvent mettre en cause ou favoriser l'épanouissement d'une famille et même la libre détermination de cette dernière en plusieurs domaines. C'est le 'droit à la vie' au maintien et au développement de celle-ci qui est en cause' » (*ibid.*, p. 93, citant « Pour une civilisation de l'habitat », *Formation*, 67, mars-avril).

³ La dénonciation des « expulsions-déportations » mises en œuvre dans le cadre de la rénovation des centres anciens recoupe une remise en cause plus globale de l'aménagement de l'espace urbain : critique de la ségrégation engendrée par l'urbanisme moderne (séparation des fonctions habitat et travail, spécialisation de Paris dans l'accueil d'emploi, rejet des logements sociaux à la périphérie des centres urbains, augmentation des distances domicile-travail), dénonciation du poids de la promotion immobilière privée (spéculation immobilière, inflation des valeurs foncières, multiplication des opérations de logements de luxe). La tendance des politiques publiques à évincer les travailleurs des centres-villes conduit en outre les organisations syndicales à exiger le relogement des salariés sur place dans les opérations de rénovation urbaine et conforte plus généralement celles-ci dans la revendication d'un droit au logement pour tous.

⁴ Les luttes qui s'engagent dans ces foyers à partir de la fin des années 1960 portent à la fois sur des aspects matériels (contestation des augmentations de loyers, dénonciation du sous-équipement et de la dégradation des foyers) et humains (dénonciation de l'autoritarisme et du racisme latent de certains gérants, revendication d'un statut du locataire...). La mobilisation de la CGT et de la CFDT aux côtés des résidents des foyers en lutte se traduit notamment par l'inscription d'une série de revendications portant sur le logement des travailleurs migrants dans la plateforme revendicative commune pour une nouvelle politique de l'immigration que ces confédérations élaborent en 1971 (L. Gani, 1972, *Syndicats et travailleurs immigrés*, Paris, Editions sociales, p. 200-201).

de transports collectifs, appauvrissement de la vie sociale...)¹. La prise en charge syndicale du problème des équipements collectifs suit logiquement une évolution parallèle. Aux demandes portant sur la construction d'équipements supplémentaires dans les différents aspects de la vie sociale (santé, éducation, culture, action sociale, sport...) s'ajoutent progressivement des revendications pour un meilleur accès aux équipements existants (dénonciation de leur inadéquation par rapport aux besoins des habitants, de leur dégradation, de leur éloignement par rapport aux zones résidentielles, de l'absence de desserte par les transports en commun, etc.)².

La question des transports en commun voit de la même façon les organisations représentant les salariés élargir leurs revendications à de nouveaux aspects qualitatifs. Conséquence mécanique de la division fonctionnelle opérée dans l'espace urbain et de l'accroissement des distances domicile-travail, la logique d'indemnisation des déplacements qui oriente traditionnellement les revendications syndicales dans ce domaine se double pendant les années 1960 d'un intérêt accru pour la question de la durée et des conditions de transport des salariés³. À partir de cette période, la réflexion des confédérations tend de plus en plus à combiner la question des transports avec celle de l'aménagement de l'espace urbain⁴. Articulant revendications quantitatives (financement par l'employeur d'une carte de transport unique de transports) et qualitatives (élaboration d'une politique d'aménagement chargée d'harmoniser la répartition spatiale des secteurs d'emplois, des zones résidentielles et des équipements collectifs), la campagne pour l'amélioration des transports menée dans la région parisienne en 1970-1971 atteste autant de cette disposition nouvelle des organisations

¹ La CGT et de la CFDT participent aux côtés d'autres organisations (syndicats de locataires, associations familiales, partis politiques, autres syndicats de salariés) à la semaine d'action nationale organisée en octobre 1973 sur les problèmes du logement et du cadre de vie. Cette manifestation est emblématique de la capacité qu'ont alors ces organisations à se mobiliser en dehors de l'entreprise sur ces questions : selon la CGT, les meetings et débats organisés à l'initiative de la CNL réunissent plusieurs dizaines de milliers de personnes (CGT/Centre confédéral d'études économiques et sociales, 1977, *op. cit.*, p. 19). Il convient cependant de noter que l'échelon confédéral de la CFDT se signale à cette occasion par sa tendance à se tenir en retrait d'une mobilisation dont elle partage peu l'orientation quantitative (M. Durand, Y. Harff, 1984, *op. cit.*, p. 194).

² Le problème de l'implantation géographique des services collectifs sociaux apparaît dans le discours de la CGT à partir de l'exemple des crèches, domaine où la confédération revendique dès 1967 l'ouverture d'établissements situés à proximité de l'habitat et financés en partie par les employeurs (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 225).

³ Dans le même temps, l'allongement des mobilités quotidiennes conforte *a contrario* la tendance des syndicats à rabattre la question des déplacements quotidiens sur celle du pouvoir d'achat. L'animateur de la commission habitat de la CFDT estime ainsi « *qu'une augmentation de salaire conjoncturelle a moins d'influence sur le revenu qu'une augmentation des tarifs des transports en commun, surtout si les liaisons habitat-travail sont aberrantes* » (L. Houdeville, 1969, *op. cit.*, p. 393 n).

⁴ À titre d'exemple, la CGT conçoit explicitement l'action sur le logement à partir de ce moment comme un moyen de lutter contre l'éloignement croissant entre habitat et emploi (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 224).

syndicales à s'impliquer activement sur ce type de questions que de l'efficacité à laquelle les luttes pour le cadre de vie peuvent prétendre à cette époque¹.

1.2.2 L'affirmation d'un lien étroit entre la « vie de travail » et la « vie hors-travail »

Les revendications qu'élaborent la CGT et la CFDT à partir de la fin des années 1960 sur les différentes dimensions du cadre de vie ont également en commun de s'inscrire dans une logique syndicale qui vise à aborder l'organisation de la vie quotidienne dans sa globalité. Selon la CFDT, l'élargissement de l'action syndicale à l'ensemble du phénomène urbain se justifie par la nécessité d'appréhender les conditions de vie indépendamment des logiques sectorielles instituées et de développer une vision d'ensemble des besoins sociaux dans ce domaine². Il s'agit alors pour ses dirigeants d'œuvrer à l'émergence d'une « politique démocratique de l'espace urbain » ayant vocation à pallier les insuffisances de politiques urbaines handicapées par l'organisation cloisonnée de l'État et la difficulté qu'éprouve de fait l'administration à se représenter le phénomène urbain dans toute sa complexité³.

Parallèlement, la CGT développe une analyse qui tend à articuler les différents éléments du mode de vie dans sa stratégie de « globalisation des revendications »⁴. Cette évolution se dessine pendant la seconde moitié des années 1960 au fil des congrès successifs et des orientations politiques qui sont arrêtées dans ce cadre : définition d'une politique de l'emploi incluant les questions du logement, des équipements et des transports à l'occasion du 36^e Congrès, élaboration lors du 37^e Congrès de 1969 d'un projet de réforme de « l'accès à la santé » conçu sous l'angle des interactions entre santé, conditions de travail (réduction du temps de travail, contrôle des syndicats sur l'organisation de la médecine du travail, etc.) et conditions de vie (lutte contre les taudis et l'habitat surpeuplé, amélioration des moyens de transports, limitation de la pollution atmosphérique et du bruit...)⁵, affirmation de l'existence d'un lien étroit entre la durée du travail, la retraite, l'emploi, les conditions de travail et le cadre de vie à l'occasion de l'élargissement qualitatif des revendications réalisé par le 38^e Congrès de 1972.

¹ Bien qu'échouant à faire baisser les tarifs des transports en commun, cette campagne d'action unitaire aboutit en effet à la création de la carte orange et du « versement-transport » payé par les employeurs franciliens. Sur cette campagne organisée par le « cartel des transports » (qui regroupe notamment le PCF, le PS, le PSU, la CFDT et la CGT) et qui occasionne des mobilisations sans précédent autour du mot d'ordre « priorité aux transports en commun », voir *ibid.*, p. 162-163 et M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 153-154.

² M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 93.

³ *Ibid.*, p. 94-95.

⁴ *Ibid.*, p. 237.

⁵ *Ibid.*, p. 219.

La propension des confédérations syndicales à vouloir passer outre les clivages sectoriels inhérents à l'organisation de l'action publique conduit logiquement celles-ci à chercher à articuler la « vie de travail » et la « vie hors-travail » dans leurs revendications. Cette articulation renvoie aux orientations générales de la CFDT, en relation notamment avec le poids de l'approche chrétienne qui tend à estimer « *que le capitalisme est responsable de la division de l'homme et qu'il convient de rétablir l'unité brisée en plaçant sur le même plan les deux faces de la vie, au travail et hors travail* »¹. Elle participe chez cette organisation d'une logique de rupture avec le développement capitaliste au profit d'une autre forme de croissance fondée notamment sur la qualité de vie et les équipements collectifs². Cette logique se situe au cœur de plusieurs revendications, à l'instar par exemple de la campagne « contre le dépérissement des régions » qui est lancée par la confédération au milieu des années 1960³. La volonté de lier vie quotidienne et travail transparaît de manière tout aussi explicite dans les revendications de la CGT. Cette liaison est facilitée dans le cas de cette organisation par le fait qu'aucune distinction nette n'est faite entre deux sphères également conçues comme devant former le réceptacle des revendications des travailleurs⁴. Cette assimilation n'a cependant rien d'une mise en équivalence. Dans l'analyse cégétiste, en effet, les conditions de vie constituent un champ revendicatif qui n'est pas véritablement autonome. C'est un domaine d'action où les avancées obtenues sont avant tout la résultante de celles susceptibles d'advenir dans la sphère du travail : « *L'action pour l'amélioration des conditions de vie dans la cité consiste d'abord à lutter contre les éléments de la situation du travail qui font obstacle à l'accès à un cadre de vie satisfaisant ou à une réelle disponibilité pour l'utilisation du temps libre : le niveau des salaires, déterminant les moyens d'existence matériels ; les conditions de travail, influant directement sur le mode de vie par ses effets sur la personne physique et morale du travailleur ; la durée du travail* »⁵.

En tout logique, la nature subordonnée du cadre de vie au sein de l'action revendicative devrait conduire la confédération à prôner une orientation prioritaire des

¹ H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 76-77.

² P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 430.

³ Cette campagne compte parmi les premières actions déclinant le paradigme de « planification démocratique » sous forme de revendications. Menée dans plusieurs régions sous-industrialisées, elle combine la question de l'aménagement du territoire avec celles de la lutte pour l'emploi et de la conservation des cultures régionales (M. Durand, Y. Harff, 1984, *op. cit.*, p. 182). Cette approche sera prolongée durant les années 1970 dans le cadre de luttes restées célèbres comme le conflit du Joint français ou la lutte du Larzac, mobilisations pour « vivre et travailler au pays » auxquelles de « nombreux militants CFDT, souvent membres d'associations, participent activement » (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 145).

⁴ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 202-203.

⁵ *Ibid.*, p. 203. Selon cette logique, « *Les conditions de travail vont apparaître comme le domaine prioritaire de l'action pour la défense de la "qualité de la vie"* » (*ibid.*, p. 210).

ressources syndicales vers les luttes menées dans la sphère productive. Or, telle n'est pas exactement la stratégie qui est définie par la CGT au début des années 1970. Estimant que l'organisation du cadre de vie peut contribuer à accentuer les effets négatifs des conditions de travail et à détériorer ainsi la vie quotidienne, celle-ci enjoint au contraire ses structures à se mobiliser dans le cadre des mouvements sociaux urbains, de façon à lutter contre « l'exploitation élargie » précisément dans les lieux où celle-ci s'exerce au détriment des travailleurs : « *La dégradation du cadre de vie, c'est la pollution des villes, la qualité des logements, la pénibilité des transports, qui contribuent à dégrader la qualité de la récupération des forces de travail* »¹.

Cette incitation s'applique aux différents éléments du mode de vie, conduisant à envisager ceux-ci exclusivement sous l'angle des rapports qu'ils entretiennent avec la sphère du travail. À l'instar de la CFDT, la CGT fait par exemple rapidement le lien entre l'aménagement du cadre de vie et la question de l'emploi : dénonciation de la propension de l'aménagement du territoire à faire affluer la population active là où l'expansion du capital industriel exige de la main-d'œuvre nouvelle (exemple de la campagne menée contre l'opération de Fos-sur-Mer), actions contre les suppressions d'emploi et les déplacements d'usines réalisés dans la région parisienne pour permettre la réalisation d'opérations immobilières², etc. Plusieurs autres champs du cadre de vie sont le lieu de revendications liant étroitement vie quotidienne et vie de travail. C'est le cas du logement, domaine où la CGT réclame l'instauration de mesures destinées à compenser les effets des décisions des employeurs (garantie de logement en cas de reconversion, gratuité du logement pour les jeunes chômeurs, etc.)³. C'est également le cas des équipements collectifs, dont le développement est demandé par la confédération en référence à la condition des femmes salariées⁴, ainsi que des transports en commun, définis très tôt comme une composante des

¹ *Ibid.*, p. 180.

² Les luttes pour l'emploi débouchent sur l'élaboration du triptyque « Logement-Emploi-Transport » qui est décliné en ces termes en 1974 par Henri Krasucki : « (...) *les travailleurs de la région parisienne en ont assez de ce prétendu aménagement du territoire qui les élimine, les repousse sans cesse plus loin et transforme le cœur du pays en un monstre... Ils veulent des cités bien conçues, où l'emploi, diversifié, réduit les déplacements quotidiens démentiels* » (M. Durand, Y. Harff, 1984, *op. cit.*, p. 194).

³ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 215. À travers ces mesures – qui requièrent à chaque fois une contribution spécifique des employeurs –, il s'agit plus généralement pour la CGT d'articuler droit à l'emploi et droit au logement.

⁴ La création d'un réseau des services collectifs à caractère public s'inscrit alors dans les revendications formulées par la CGT pour favoriser l'émergence d'un « droit au travail des femmes » : amélioration des conditions de travail, réduction du temps de travail, maintien du pouvoir d'achat du salaire féminin, libération vis-à-vis des travaux domestiques, accès aux loisirs (*ibid.*, p. 220). L'ouverture féministe opérée par la CGT constitue alors un moyen de s'affranchir de l'emprise du PCF (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 146).

conditions de travail (risque d'aggravation de la fatigue, d'augmentation de la vulnérabilité aux accidents professionnels, etc.)¹.

1.2.3 La revendication d'une participation des travailleurs à la décision

L'incorporation des thèmes relevant de la « qualité de vie » dans le champ d'action de la CGT et de la CFDT se traduit enfin par l'émergence en leur sein d'une exigence de démocratisation des décisions relatives à l'aménagement et à la gestion de l'espace urbain. À l'image du cheminement suivi par d'autres organisations (la CSCV par exemple, voir *supra*), l'élargissement qualitatif de leurs revendications a ainsi pour corollaire chez ces deux confédérations l'affirmation d'un intérêt accru pour la question de la définition de la demande sociale². Dans un cas comme dans l'autre, cette évolution fait écho à une stratégie syndicale dépassant de loin le seul domaine des modes de vie. En mettant l'accent sur l'importance d'établir une connaissance précise des besoins et des aspirations des travailleurs, il s'agit pour la CGT et la CFDT de donner du poids à l'hypothèse d'une participation de ceux-ci – par l'intermédiaire de leurs représentants – à l'élaboration des politiques qui les concernent. Plus largement, toute évolution permettant d'affirmer la maîtrise des salariés sur l'expression de la demande sociale est conçue dans ces organisations comme un pas supplémentaire vers « l'appropriation des moyens de production » et la réalisation du projet socialiste que chacune d'elles fait sien au début des années 1970³.

La revendication d'une participation des travailleurs aux décisions relatives à l'aménagement de leur cadre de vie suit cependant des voies spécifiques à chaque confédération. Dans le cas de la CFDT, cette demande se diffuse de manière progressive dans le discours confédéral. Elle pointe en 1959 lors du 30^e Congrès de la CFTC avec l'adoption du projet de « planification démocratique » qui préconise notamment la mise en place de structures démocratiques à tous niveaux – entreprise, branche, région, national – en vue de

¹ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 224. Les transports forment l'un des domaines où la CGT a particulièrement tendance à articuler le mode de vie et les différents aspects du travail, de par sa capacité au niveau de l'entreprise (SNCF, RATP...) à lier les revendications professionnelles (préservation et modernisation du réseau, augmentation des effectifs, amélioration des conditions de travail...) avec la défense des usagers (*ibid.*, p. 225). À noter que la question des conditions de transport inspire également la CFDT, qui revendique notamment l'intégration du temps de transport dans le calcul du temps de travail au début des années 1970.

² « Le syndicat est ainsi amené à considérer plus précisément la nature des besoins ou des aspirations, à considérer en particulier les "obstacles" non économiques à l'accès à un mode de vie plus satisfaisant » (*ibid.*, p. 237).

³ *Ibid.*, p. 246.

faire contrepoids aux structures institutionnelles existantes¹. Elle réapparaît en 1967 comme solution aux problèmes d'efficacité rencontrés par la planification urbaine², la participation étant alors définie comme devant « *s'appuyer sur des corps intermédiaires institutionnalisés, représentatifs auprès du pouvoir de décision* »³. Cette revendication est véritablement formalisée en 1970-1971 dans le cadre du « projet autogestionnaire » qui est alors en voie d'élaboration⁴. Tel qu'appliqué au cadre de vie, ce projet se définit par opposition au caractère centralisé de la planification urbaine et à la propension de la domination capitaliste à innover l'ensemble des secteurs de la vie sociale⁵. Selon cette perspective, il s'agit pour la CFDT de créer les possibilités d'une prise de responsabilité collective à la base et de mettre en œuvre une stratégie de contrôle des conditions de vie par les salariés : « *L'autogestion, c'est la gestion des entreprises par les travailleurs, mais aussi celle de l'ensemble de l'économie et de la cité par le peuple. Ainsi, par ce renversement des fondements de l'autorité et du système de décision, chaque travailleur est concerné par l'activité de l'ensemble. (...) Il assume ainsi ses responsabilités dans la réalisation d'un cadre de vie répondant à ses aspirations, à ses besoins, à ses activités, tant individuelles que collectives* »⁶.

L'incorporation de la notion de « participation » dans les revendications syndicales paraît un peu plus heurtée et tardive dans le cas de la CGT. À la différence d'une CFDT placée à l'avant-garde des mouvements en faveur de l'« autogestion urbaine » dès la seconde moitié des années 1960, la confédération cégétiste semble alors renâcler à se saisir du thème

¹ Cette orientation est alors présentée comme un complément indispensable au registre quantitatif qui domine les revendications syndicales : « *Le rapport du 30^e Congrès sur la planification démocratique estime que la répartition du pouvoir, plus importante encore que le partage des résultats, est la condition même du développement de la démocratie et de la promotion collective de la classe ouvrière qui ne saurait être confondue avec la seule question du niveau de vie* » (*La CFDT. Les documents fondamentaux*, Paris, Seuil, 1971, p. 95, cité par *ibid.*, p. 88).

² « *Seule une plus grande responsabilité des autorités locales et une plus large participation des citoyens permettront au plan d'urbanisme de ne pas rester lettre morte. Que ce soit au stade de la conception ou de la réalisation des projets, les réactions diverses que provoquent les transformations d'une ville posent le problème d'une réelle participation des membres d'une cité* » (« Le développement urbain », *Formation*, 73, mai-juin 1967, cité par *ibid.*, p. 95).

³ *Ibid.*, p. 95.

⁴ L'autogestion est alors conçue comme un moyen de parvenir au socialisme par une voie différente du communisme. Avec la propriété sociale et la planification, elle forme l'un des trois piliers du socialisme autogestionnaire (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 430).

⁵ Préférant recourir à la notion d'« aliénation », la CFDT reprend néanmoins partiellement à son compte l'idée marxiste d'une « exploitation élargie » des travailleurs par-delà les frontières de l'entreprise : « *Le syndicalisme se trouve en 1970 devant le problème du cadre de vie, de l'aménagement de l'espace, comme les travailleurs se sont trouvés devant l'entreprise industrielle au milieu du 19^e siècle. C'est une dimension nouvelle d'exploitation des travailleurs* » (Rencontre nationale « Cadre de vie » des 7 et 8 novembre 1970, cité par M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 102). La ville et le logement font alors partie des domaines dans lesquels la capacité de la participation à rééquilibrer le rapport de subordination propre au système capitaliste est tout spécialement mise en avant par la CFDT. Rappelons à ce sujet que l'association des travailleurs aux politiques mises en œuvre dans ces domaines est définie comme un élément essentiel de la « civilisation de l'habitat » préconisée par la commission de l'habitat pendant les années 1960 (cf. chapitre IV).

⁶ Perspectives du 35^e Congrès, cité par *ibid.*, p. 104.

de la participation – attitude qui résulte en partie des réticences affichées initialement par le PCF dans ce domaine¹. Elle affiche des dispositions plus favorables à l'égard de cette notion au cours des années 1970², au long d'un apprentissage qui s'opère notamment dans le cadre des luttes engagées par les résidents des foyers de travailleurs migrants et des foyers de jeunes travailleurs³. La participation s'inscrit dès lors parmi les « revendications démocratiques » adoptées dans le cadre du 38^e Congrès de 1972. En œuvrant ainsi à donner aux locataires, aux habitants et à leurs divers représentants la possibilité d'être associés à la définition des objectifs qui les concernent, il s'agit pour la CGT de « *donner un contenu démocratique à l'habitat et à l'urbanisation* » et de favoriser ainsi l'avènement de la « *démocratie économique et politique* » qui forme l'horizon de la transformation socialiste⁴.

1.3 Une action revendicative déficiente dans le domaine du cadre de vie

La manière dont la CGT et la CFDT se positionnent vis-à-vis des luttes pour le cadre de vie ne témoigne pas seulement de l'existence d'une série de convergences sur le fond. Elle met également en évidence une différence certaine dans la capacité qu'a chacune d'elles de faire siennes les revendications véhiculées par les mouvements sociaux urbains et de se mobiliser dans ce contexte. En l'espèce, la CGT a globalement tendance à s'investir de manière plus partielle et ponctuelle que la CFDT dans ces luttes⁵. Plus largement, la façon dont les organisations syndicales inscrivent leur action dans les mouvements sociaux urbains trahit chez elles une faible capacité de mobilisation sur ce sujet. Alors que la plupart de ces conflits prennent leur source hors du mouvement syndical⁶, cette extériorité tend à être renforcée par la faiblesse du relais assuré par celui-ci au niveau local : « *Les thèmes urbains n'apparaissent qu'exceptionnellement dans les luttes d'entreprise et dans les préoccupations des*

¹ Les premières expériences de participation sont en effet vivement critiquées par les militants communistes. En 1965, les « conseil de résidents » et les « coopératives de cogestion » mis en place avec l'appui de la SCIC dans les ensembles de Sarcelles sont ainsi dépeints par le PCF et la CNL comme des « *instances para-officielles, manipulées par l'État, (qui) abusent les locataires et les éloignent de toute démarche réellement revendicatrice* » (C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 275).

² De même que le PCF, qui finira par inscrire la participation des habitants parmi les propositions qu'il formule en faveur d'une politique démocratique et sociale de l'habitat (C. Topalov, 1978, *op. cit.*, p. 134-137).

³ La participation des résidents à la gestion fait en effet partie des revendications qui sont développées pendant cette période par la CGT sur le thème de la protection des libertés dans les foyers (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 216).

⁴ *Ibid.*, p. 217-218 et 226-227.

⁵ G. Busquet, 2007, *op. cit.*, p. 418. Cette différence est également notée par N. May, F. Dussart, G. Ribeill, 1978, *op. cit.*, p. 91-92.

⁶ « *La qualité de vie en tant que valeur conflictuelle émerge à l'initiative de ces mouvements extérieurs au monde ouvrier et non pas dans la continuité des préoccupations et des analyses de celui-ci* » (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 242).

organisations syndicales. Lorsque les syndicats ont été partie prenante, leur présence est restée “organisationnelle” ; ils n’ont pas pour autant suscité dans les entreprises de mouvements de masse conjoints aux luttes menées en dehors »¹.

Les positions respectives de la CGT et la CFDT laissent transparaître un certain nombre de facteurs à même d’expliquer les divisions et les faiblesses caractéristiques de l’action mise en œuvre par les syndicats dans les domaines liés au hors-travail. Il s’agit ici de saisir aussi précisément que possible la nature de ces mécanismes et la façon dont ils influent sur la disposition des syndicats à prendre en charge la question du cadre de vie. Les divergences qui se manifestent sur le fond entre la CGT et la CFDT renvoient simultanément à des controverses doctrinales et à des oppositions qui s’affirment dans la pratique revendicative (1.3.1). La faible capacité de mobilisation et d’encadrement des syndicats – capacité à mobiliser les structures syndicales et/ou les salariés dans les luttes urbaines, capacité à mobiliser les participants des luttes autour de mots d’ordre syndicaux – tient à des contraintes structurelles ainsi qu’aux limites de la représentation mise en œuvre par ces organisations (1.3.2).

1.3.1 Une unité d’action fissurée par les divergences théoriques

Les différences dans la manière dont la CGT et la CFDT se positionnent par rapport aux luttes urbaines tiennent avant tout à des divergences entre leurs doctrines respectives. Ces divergences portent sur des questions qui divisent la sphère syndicale depuis l’origine². Elles recoupent un clivage ancien qui oppose les tenants du « mouvement ouvrier », partisans d’une action syndicale complémentaire de celle des représentants politiques de la gauche ouvrière, à ceux d’un « mouvement syndical », qui mettent l’accent sur l’autonomie du syndicalisme par rapport aux partis politiques et nourrissent une certaine méfiance envers ces derniers³. Elles sont réactualisées par les efforts que ces organisations mettent en œuvre au tournant des années 1970 pour adapter leurs doctrines aux évolutions du travail et de la société. Deux divergences fondamentales sont abordées dans les pages qui suivent : la première a trait au rôle incombant aux syndicats représentant les salariés dans la lutte pour le changement politique, la seconde concerne la place qui revient à ces organisations dans l’élaboration des politiques publiques.

¹ E. Cherki, D. Mehl, 1993, « Quelles luttes ? Quels acteurs ? Quels résultats ? », E. Cherki, D. Mehl (dir.), *op. cit.*, p. 34-35.

² Cf. chapitres III et IV.

³ D. Andolfatto, D. Labbé, 2000, *op. cit.*, p. 14.

Autonomie syndicale vs. logique d'appui au politique

Le fait que la CGT et la CFDT soient inégalement prédisposées à inscrire leur action dans les luttes urbaines tient d'abord à l'existence d'une divergence essentielle quant à la finalité de l'action syndicale. Les années 1970 voient en effet les deux grandes confédérations françaises développer des approches sensiblement différentes au sujet de l'articulation de l'action syndicale avec l'action politique et du rôle que l'organisation syndicale a vocation à jouer dans l'enclenchement d'un processus de transformation politique. La CFDT se distingue sur ce point par sa propension à marquer une séparation nette entre l'acteur syndical et l'acteur politique¹. Cette conception d'une sphère syndicale autonome vis-à-vis de l'État et des partis politiques se précise par étapes successives après la guerre. Portée au sein de la CFTC des années 1950 par le courant Reconstruction, la « stratégie autonome » gagne du terrain sur la « stratégie commune » à l'occasion de l'adoption au début des années 1960 du projet de « planification démocratique »². Fondée sur l'idée d'une incapacité des partis politiques à saisir les évolutions socioéconomiques du fait de leur propension à se couper des réalités quotidiennes et des compétences mobilisables dans la société, cette stratégie consiste notamment à conférer à l'acteur syndical une légitimité à évoluer vers un syndicalisme de proposition. Rapidement confortée après la scission de 1964 dans sa volonté d'élargir son domaine de réflexion à l'ensemble des domaines de la vie sociale (voir *supra*), la CFDT avance lors de son Congrès de 1967 qu'elle « (a) un rôle politique à jouer »³. Cette ambition s'inscrit dans la logique de « contre-plan » que développe alors la confédération en vue d'affirmer sa capacité à proposer une « *alternative économique d'ensemble élaborée d'un point de vue syndical à la politique économique du pouvoir* »⁴.

L'aspiration de la CFDT à exercer une responsabilité dans l'élaboration des politiques publiques sort renforcée des événements de mai 1968. S'estimant fondée à contester le monopole que détient l'État dans l'expression de l'intérêt général, la confédération définit une nouvelle stratégie d'action lors de son 35^e Congrès en 1970. Optant officiellement à cette occasion pour une société socialiste, elle adopte un « projet de société » fondée sur un principe de rupture avec la civilisation industrielle et la notion de croissance⁵. Ce nouveau

¹ Sur l'évolution de la conception de la CFDT sur ce sujet, voir notamment G. Groux, R. Mouriaux, 1989, *La CFDT*, Paris, Economica, p. 97-136.

² H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 50.

³ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 96.

⁴ Extrait du discours prononcé par Edmond Maire à la tribune du Congrès de 1967 (*ibid.*, p. 95-96).

⁵ Cette orientation est résumée en ces termes en conclusion du Congrès : « *c'est au travers de la lutte de classes inhérente au système capitaliste dans tous les domaines que les travailleurs et leurs organisations syndicales*

modèle de développement a vocation à se construire dans la durée, au rythme des luttes et des inflexions qui sont imprimées à l'action revendicative (élargissement des thèmes pris en charge par les syndicats, incorporation de nouveaux modes d'action, etc.) : « *La stratégie des revendications immédiates s'enrichit, acquiert une portée à long terme et vise à la construction du nouveau projet de société : mise en cause de la logique productiviste et des cadences de travail. La démarche de changement social est inductive, elle part de la revendication critique, laquelle acquiert une fonction sociétale* »¹.

L'incorporation des thèmes relatifs au cadre de vie dans l'action revendicative constitue un élément essentiel de cette stratégie de rupture². La propension de l'organisation cédétiste à fonder l'évolution de son action sur la prise en charge des problèmes liés à la vie hors-travail est antérieure au Congrès de 1970. Dès avant 1968, le logement occupait une place importante dans l'affirmation d'une sphère syndicale autonome et ayant son mot à dire dans la définition des politiques qui intéressent les salariés. Il forme probablement l'un des premiers domaines dans lesquels la confédération a explicité sa logique de « contre-plan », ainsi que le suggère le compte rendu des travaux menés en 1966 par sa commission habitat : « *Certes la CFDT n'a pas à se substituer au pouvoir politique, mais en raison des conséquences de la crise sur les familles du milieu populaire, elle a le devoir d'exprimer les exigences fondamentales des travailleurs et de préciser les responsabilités en cause en présentant une alternative à une volonté qui jusqu'à ce jour ne veut satisfaire que la demande solvable. Elle se doit d'opposer un plan dont la réalisation permettrait de loger ceux qui ont besoin de l'être quelles que soient leurs ressources* »³. Ces travaux ont abouti à la définition

dans leur action quotidienne contestent ce type de civilisation, tendent à faire prévaloir les droits de l'homme sur ceux de la propriété, s'opposent à la détermination unilatérale des conditions de travail par l'employeur privé ou public et parviendront à modifier le rapport des forces en faveur d'un autre type de développement » (ibid., p. 98).

¹ Ibid., p. 252.

² « *Pour la CFDT, ces thèmes viennent s'intégrer dans une ligne d'action lentement acquise. Si, en mai 1968 et plus encore après 1968, la centrale les a repris, c'est qu'elle y a reconnu la possibilité de donner à son projet de société toute sa dimension et une expansion naturelle de son action* » (M. Durand, Y. Harff, 1984, op. cit., p. 180).

³ M. Durand, Y. Harff, 1977, op. cit., p. 92-93. Louis Houdeville aura tendance pour sa part à invoquer l'efficacité de la médiation opérée par les syndicats pour établir le bien-fondé des prétentions affichées par la CFDT : « *Il nous semble que le mouvement syndical a ici encore un rôle prépondérant à jouer. Pratiquement libre sur le plan des structures administratives et politiques, ne se souciant pas, dans sa majorité militante, de la tactique électorale à court terme, il a actuellement beaucoup plus de chances pour populariser et faire accepter une solution de collectivisation des sols (avec ses incidences sur l'organisation communale), une refonte des structures des professions du bâtiment, etc.* » (1969, op. cit., p. 170-171). Cette propension des syndicats à s'appuyer sur la question du logement pour affirmer l'autonomie de leur action s'observe simultanément dans plusieurs pays occidentaux. L'orientation affichée par les membres de la CISL en la matière en témoigne : « *Les syndicats ne peuvent confier la responsabilité de définir une politique du logement à un parti politique, même s'ils lui sont étroitement liés. C'est à eux qu'il incombe d'expliquer à leurs membres les options à prendre à court et à long termes* » (OCDE, 1967, op. cit., p. 12).

d'une série d'orientations destinées à combler les carences de la politique du logement¹. Parmi l'ensemble des questions abordées à cette occasion, une place importante est consacrée au problème du foncier, la CFDT proposant notamment d'opérer une refonte totale du régime juridique qui prévaut dans ce secteur *via* l'instauration d'une politique de collectivisation des sols urbains².

La propension de la commission habitat à inscrire ses réflexions dans une logique de « contre-plan » se mesure également au regard des principes qui sont arrêtés en son sein à propos de la finalité même de l'action syndicale. Pour les animateurs de la commission, la rupture avec la culture d'opposition qui domine historiquement le paysage syndical français passe d'abord par la substitution d'une éthique de responsabilité à une pratique revendicative par trop souvent portée à la surenchère selon eux. La manière dont ils se positionnent par rapport aux actions développées par les associations de locataires exprime clairement leur volonté de placer la CFDT en capacité de traiter la question du logement sous l'angle de l'intérêt général. Tout en exprimant l'existence d'une communauté de valeurs sur le fond avec certaines associations³, les responsables confédéraux critiquent ouvertement le maximalisme à l'œuvre dans les revendications de la CNL, dont ils se démarquent *via* l'adoption d'un « contre-budget » destiné à chiffrer les dépenses et à établir les marges de manœuvre réelles pour une réforme de la politique du logement⁴. L'inscription dans ce budget qui « *appelle l'effort de la nation toute entière* » d'une mise à contribution des intéressés – les locataires au moyen d'un prélèvement sur les loyers, les salariés dans le cadre d'une augmentation de la PEEC – constitue un autre signe de cette volonté confédérale de prendre ses distances par rapport à une posture syndicale invalidée par son caractère démagogique⁵. En souhaitant étendre son expertise à l'ensemble des dimensions regroupées dans la question du logement, la commission de l'habitat manifeste en outre son intention de dépasser le cadre de la défense des intérêts des salariés et de conférer à son action une visée universaliste. S'inscrivant une fois de plus dans la tradition d'un humanisme chrétien prédisposé à exercer une influence

¹ Ces propositions ont été exposées par Louis Houdeville dans l'ouvrage qu'il a publié sur la base des réflexions de la commission habitat et qui peut être considéré comme une forme de « contre-plan » sur les questions relatives au logement et à l'urbain (1969, *op. cit.*).

² Cette politique serait mise en œuvre par un office foncier d'agglomération piloté par les élus locaux et ayant compétence pour élaborer les documents d'urbanisme, acquérir à leur valeur d'usage initiale les terrains nécessaires à l'aménagement du cadre de vie – par voie d'expropriation le cas échéant – et rétrocéder les terrains construits sous forme de concession à leurs propriétaires originaux (M. Durand, Y. Harff, 1984, *op. cit.*, p. 183-184).

³ Louis Houdeville souscrit par exemple au manifeste de la CGL quand celle-ci met l'accent sur le rôle du logement considéré comme « *moyen de libération sociale et d'émancipation de la personne comme de la famille* » (1969, *op. cit.*, p. 164).

⁴ *Ibid.*, p. 154-157.

⁵ *Ibid.*, p. 170, 247 et 261.

dans l'ensemble des composantes de la cité, cette approche constitue l'un des traits qui tendent pendant les années 1970 à identifier la CFDT à un « quasi parti »¹.

La CGT affiche une propension bien moindre à investir le champ politique au début des années 1970. À l'inverse d'une CFDT aspirant à « (accorder) à l'activité revendicative, à la grève un rôle déterminant dans le changement social »², la confédération cégétiste estime que la vocation des syndicats n'est pas d'intervenir directement sur les questions relevant de l'action publique, mais de venir en appui des institutions les mieux placées pour défendre les intérêts des travailleurs sur la scène politique – c'est-à-dire en l'occurrence le PCF et les municipalités communistes³. La CGT semble appliquer un principe comparable de division du travail au domaine de l'action collective, considérant que l'action mise en œuvre par les syndicats représentant les salariés dans le secteur du logement doit « compléter celle que les travailleurs peuvent mener par ailleurs au sein des amicales de locataires »⁴.

Cette conception limitative du rôle de l'acteur syndical résulte en droite ligne de principes d'action constitutifs de la doctrine marxiste. S'attachant à dénoncer d'un seul tenant les effets des politiques urbaines et ceux des stratégies patronales sur l'aménagement du cadre de vie, la CGT adopte pendant les années 1970 un cadre conceptuel largement empreint de la théorie du capitalisme monopoliste d'État⁵. Elle oriente l'essentiel de ses critiques vers le pouvoir politique qu'elle accuse d'entériner et de reproduire la structure inégalitaire des rapports sociaux⁶. Ce faisant, elle définit le changement social comme étant nécessairement subordonné au changement du pouvoir politique et à celui des structures de production. C'est là un point de désaccord fondamental avec l'approche de la CFDT : pour la confédération

¹ H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 73-75.

² *Ibid.*, p. 50.

³ C'est là plus généralement un caractère commun aux « syndicats d'obéissance communiste » pour lesquels « les choix d'action politique sont prioritaires par rapport aux choix d'appartenance syndicale » (A. Pizzorno, 1971, *op. cit.*, p. 127). André Gauron ne dit pas autre chose lorsqu'il résume le clivage existant entre la CGT et la CFDT à un « affrontement entre deux conceptions de l'action syndicale, l'une subordonnée à l'action d'un parti, seul porteur d'une vision globale, l'autre qui suscite sa propre perspective de transformation sociale à partir de "l'action directe" ». (1988, *op. cit.*, p. 165).

⁴ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 215.

⁵ R. Mouriaux, 2008, *op. cit.*, p. 64-65. Ce cadre conceptuel est développé dans un ouvrage publié en 1971 sous la direction du responsable de la section économique du PCF et qui préconise le dépassement du capitalisme monopoliste d'État par la lutte quotidienne et la mise en œuvre d'un changement politique fondé sur la nationalisation des principaux secteurs économiques, la planification et la démocratisation de l'État (*Le capitalisme monopoliste d'État : traité marxiste d'économie politique*, Paris, Editions sociales). L'influence exercée sur l'action de la CGT par cette doctrine centrée sur la dénonciation du capitalisme monopoliste d'État est particulièrement prononcée dans le domaine du logement, à propos duquel cette organisation estime que « l'État ne cherche plus à construire, mais à organiser le marché en fonction des impératifs économiques » (CGT/Centre confédéral d'études économiques et sociales, 1977, *op. cit.*, p. 74).

⁶ Dans le domaine du logement, cette critique s'exercera notamment à l'encontre de la « nouvelle politique urbaine » élaborée par le président Giscard d'Estaing en vue de favoriser le développement de la propriété pour tous (C. Topalov, 1978, *op. cit.*, p. 157-160).

cégétiste, la transformation de la structure politique et économique ne saurait être la conséquence d'une modification des normes sociales et des valeurs culturelles qui caractérisent les sociétés capitalistes ; elle en constitue à l'inverse le préalable indispensable¹.

Cette approche a une double influence sur la conception de l'intervention qu'il revient à la CGT de mettre en œuvre dans le domaine du cadre de vie. La confédération syndicale a d'abord tendance à déterminer les modalités de son action en se plaçant dans la perspective d'un changement du pouvoir en place. À cette fin, elle préconise une collaboration entre syndicats et partis politiques, concevant sa mobilisation en faveur d'un « programme commun » de gouvernement comme un prolongement naturel de son engagement dans les luttes sociales². La CGT tend dans cette perspective à attribuer aux revendications syndicales un rôle sensiblement différent de celui que retient la CFDT dans la mesure où il oscille entre une fonction défensive (réaction à l'exploitation qui s'exerce aux dépens des travailleurs) et une fonction d'amorce du processus de transformation du pouvoir politique³. Pour l'appareil confédéral, les revendications syndicales n'ont nullement vocation à constituer le creuset d'un « projet de société » renfermant les conditions du changement social et doivent être distinguées des objectifs que l'organisation se donne à long terme. Cette distinction explique le scepticisme affiché par la CGT vis-à-vis d'une logique de « contre-plan » qui tend selon elle à exposer l'acteur syndical au risque d'une inversion de ses priorités⁴. Ce faisant, la confédération applique logiquement au cadre de vie le principe de division du travail qui tend à guider son intervention dans l'ensemble des secteurs de l'action publique : les

¹ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 192 et 251. Cette approche s'applique notamment à l'action menée en faveur du cadre de vie : « *Les orientations générales de la CGT indiquent que si l'amélioration du cadre de vie ou de la qualité de la vie peut ressortir à l'action revendicative, leur véritable transformation ne saurait se concevoir qu'à partir d'un changement des rapports sociaux permettant à d'autres couches sociales, dont la classe ouvrière, d'orienter différemment le développement* » (*ibid.*, p. 184).

² *Ibid.*, p. 182. Le Programme commun de gouvernement qui scelle l'union de la Gauche est adopté durant l'été 1972 par le parti socialiste, le PCF et les radicaux de gauche. Voyant dans l'existence d'un tel accord la condition de la victoire de la gauche aux élections présidentielles et de la mise en œuvre du large programme de nationalisations qu'elle appelle de ses vœux, la CGT en avait évoqué le principe dès son 35^e Congrès de 1963. Elle prendra une part active dans l'élaboration du Programme commun au début des années 1970, avant d'engager en 1973 une campagne nationale de soutien à celui-ci (*ibid.*, p. 182-183).

³ Pour faire advenir le projet cégétiste de « gestion démocratique » de l'entreprise (qui vise à améliorer les conditions de travail et à permettre aux travailleurs de prendre part à la réalisation de la « démocratie économique et politique »), la stratégie confédérale consiste ainsi non pas à « tenter de décrire ce que pourrait être la vie dans l'entreprise dans une société nouvelle, mais (à) s'en tenir à des revendications propres à mettre en marche un processus de transformation » (*ibid.*, p. 193). La décision d'inscrire la défense du cadre de vie dans les revendications de la CGT en 1972 témoigne de ce point de vue chez les dirigeants confédéraux d'une capacité à percevoir le potentiel mobilisateur des luttes de défense du cadre de vie dans la perspective de la campagne des élections présidentielles de 1974 (M. Durand, Y. Harff, 1984, *op. cit.*, p. 194).

⁴ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 181. Une controverse similaire pointe pendant cette période entre les deux principaux partis de gauche : « pour les socialistes, un nouvel urbanisme participera au changement social global et à la construction du socialisme, et pour les communistes, cet urbanisme n'est pas concevable sans un changement du système préalable » (G. Busquet, 2007, *op. cit.*, p. 499).

préoccupations affichées dans ce domaine « *s'expriment au niveau des objectifs de la CGT dans la perspective d'un "programme commun" aux organisations de gauche : cependant, même dans ce cadre, la CGT n'expose pas (si ce n'est dans ses principes fondamentaux) une autre conception de l'urbanisme ou de l'aménagement de l'espace : elle s'en tient à poser les conditions d'une transformation (...)* »¹.

La CGT se représente ensuite le cadre de vie comme un domaine dans lequel l'action syndicale doit contribuer au rééquilibrage des rapports de production. Une fois de plus, cette contribution a vocation chez elle à s'inscrire dans un processus de longue durée : si l'action revendicative n'est pas en mesure d'offrir la moindre prise sur le pouvoir de décision au sein de l'entreprise (une telle évolution étant invariablement subordonnée à un changement du pouvoir politique), elle peut néanmoins participer à créer les conditions d'une socialisation plus juste du coût représenté par certaines décisions de l'entreprise. La tendance prononcée de la CGT à rabattre les revendications qu'elle énonce dans le domaine du cadre de vie sur les différents éléments de la vie de travail (voir *supra*) répond clairement sous cet angle à un calcul politique. Il s'agit en l'occurrence d'imputer aux employeurs la responsabilité de la dégradation des conditions de vie des travailleurs, ceci en vue de donner plus de poids à des revendications qui restent largement fondées sur un principe de maximisation des transferts sociaux du salaire (financement d'équipements collectifs, de logements sociaux, de garderies)². Cette logique d'action témoigne de la permanence d'une forte dimension quantitative dans les revendications exprimées par la CGT, position qui constitue une différence de taille avec l'évolution suivie parallèlement par la CFDT dans son approche des questions relatives au cadre de vie³.

¹ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 188.

² *Ibid.*, p. 252. Cette logique s'applique notamment au logement des travailleurs migrants, domaine dans lequel la CGT revendique l'instauration d'une contribution spécifique des employeurs pour la construction de foyers au nom d'un principe de co-responsabilité « *de l'État qui introduit la main-d'œuvre immigrée et du patronat qui l'utilise* » (« La politique du logement de l'État en France », *Le Peuple*, 931, 16-31 décembre 1972, cité par *ibid.*, p. 215). Notons que la CFDT aura tendance à identifier dans cette approche un économisme comparable à celui de la CNL et à mettre en garde contre « *l'écueil (consistant en) l'instauration d'une forme nouvelle de paternalisme qui tendrait à étendre la responsabilité économique de l'entreprise ou du patronat à l'ensemble de la vie sociale et à accroître en définitive la dépendance des travailleurs par rapport à l'entreprise économique* » (*ibid.*, p. 153).

³ Ce contraste tend à se manifester pour l'ensemble des domaines de l'action revendicative pendant la première moitié des années 1970 : « *au niveau de l'organisation, la CGT privilégie la lutte économique, la CFDT met l'accent sur les éléments sociaux de l'aliénation : dépendance, exclusion des décisions* » (P. Dubois, C. Durand, 1975, *op. cit.*, p. 371).

Logique d'intervention élargie aux problèmes publics vs. défense exclusive de l'intérêt des salariés

Une seconde divergence fondamentale se manifeste entre la CGT et la CFDT sur la question de l'articulation entre action syndicale et action publique. Elle se concentre en particulier sur la conception du rôle dévolu aux organisations syndicales dans la prise en charge des problèmes publics : ont-elles vocation à intégrer dans leurs plateformes revendicatives des problèmes qui excèdent la sphère du travail et relèvent plus globalement de l'action publique ou doivent-elles réserver la totalité de leurs forces à la défense de l'intérêt collectif des salariés ? En élargissant le champ de revendication à des thèmes parfois éloignés des questions liées au travail ou encore en s'efforçant de promouvoir un nouveau modèle de société, la CFDT développe implicitement l'ambition d'élargir sa qualité représentative à l'ensemble des couches de la société. La CGT se garde bien pour sa part d'afficher une telle prétention. Estimant que les syndicats n'ont pas à se substituer au politique, cette organisation demeure fidèle à une approche dans laquelle l'intervention syndicale dérive des attentes des seuls travailleurs¹. Elle se démarque fondamentalement du projet de société élaboré par la CFDT, tant par sa tendance à maintenir une hiérarchie implicite entre vie de travail et vie hors-travail que par son refus de subordonner la satisfaction des besoins des travailleurs à la réalisation d'un projet représentant la société dans son ensemble².

La question de l'articulation entre action syndicale et action politique pèse d'autant plus sur la disposition des syndicats à se mobiliser en faveur des luttes pour le cadre de vie que celles-ci ont tendance à se décentrer progressivement pendant les années 1970 par rapport aux préoccupations immédiates des travailleurs. La manière dont la CGT et la CFDT se positionnent respectivement vis-à-vis du thème émergent de l'écologie constitue l'un des principaux révélateurs des clivages qui résultent dans l'action syndicale de cette tension accrue entre intérêt général et intérêt des salariés. Largement portée à investir des sujets qui

¹ La CGT conserve cette approche en dépit des changements induits au niveau de sa fonction de représentation par l'extension de son action revendicative aux différents éléments de l'« exploitation élargie » (logement, équipements, transports...) : « Cette prise en compte qui conduit à envisager les travailleurs non plus comme seuls producteurs mais aussi dans leurs pratiques liées à la reproduction (utilisation de logements, d'équipement, etc...) amène, à partir justement de la prise en compte de ces pratiques de consommation, à la prise en compte plus généralisée de la population urbaine en tant que consommatrice et à la défense d'intérêts de la population urbaine dans son ensemble (travailleurs, mais aussi femmes, enfants, étudiants, retraités, ...) » (N. May, F. Dussart, G. Ribeill, 1978, *op. cit.*, p. 112).

² « C'est là, comme on le sait, un point de divergence et de polémique avec la CGT. Faut-il baser la stratégie revendicative sur les besoins des travailleurs, besoins suscités par la société industrielle et la société de consommation, ou bien faut-il rompre le cercle production-consommation et placer la revendication en rupture avec le modèle de production et de consommation imposé par le développement industriel capitaliste ? » (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 252).

s'imposent sur la scène politique à l'initiative de groupes extérieurs à la sphère syndicale, la CFDT se distingue pendant cette période par sa volonté d'inscrire la question de la protection de l'environnement au cœur de son approche du cadre de vie. Elle tend ainsi de plus en plus ouvertement au cours des années 1970 à dénoncer des situations qui lui permettent de prendre position sur des problèmes aussi divers que les nuisances industrielles et urbaines ou la sécurité des populations (pollution atmosphérique et pollution de l'eau, nuisances sonores dans l'espace professionnel ou à proximité des autoroutes et des aéroports, etc.)¹.

Le fait de reprendre à son compte les préoccupations qui se diffusent à partir du foyer naissant de l'écologie politique va alors de pair chez la CFDT avec l'affirmation d'une nouvelle conception du développement². Ainsi que nous l'avons entrevu plus haut, cette organisation se singularise sur la scène syndicale lors de son Congrès de 1970 avec l'adoption d'un projet de société fondé sur une critique fondamentale de la civilisation industrielle. Estimant que le progrès économique n'est plus nécessairement un facteur de progrès social, elle défend dans ce cadre une conception culturaliste du changement social qui prend le contre-pied de l'approche marxiste. Selon cette conception, la transformation de la société ne peut reposer uniquement sur le changement des structures de production, il nécessite également de rompre avec les fondements de la société industrielle. Les responsables cégétistes s'emploient partant à remettre en cause les différents choix de civilisation qui ont accompagné le développement du capitalisme, ceci tant dans la sphère productive (à travers l'adoption d'un objectif de « croissance contrôlée ») que dans la sphère du « hors-travail » (suivant une logique de transformation des modes de vie et de consommation qui ressortent du productivisme)³.

La CGT adopte une position totalement différente de celle de la CFDT sur la question de l'écologie. Dans ce domaine, les analyses des deux confédérations divergent principalement sur deux points : l'analyse des causes de la détérioration de l'environnement et la définition des finalités attribuées aux luttes pour le cadre de vie. Lors de son 35^e Congrès de 1972, l'organisation cégétiste profite de l'insertion du cadre de vie dans son programme d'action pour marquer une certaine distance vis-à-vis du mouvement écologiste. Pour ses dirigeants, l'industrialisation n'est pas antinomique avec la qualité de vie. Les nuisances environnementales et urbaines ne doivent pas s'interpréter comme l'effet du développement

¹ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 140-143.

² Cette conception s'inspire amplement alors de la pensée de l'écologie politique élaborée par des auteurs comme Louis Dumont ou André Gorz.

³ *Ibid.*, p. 149-151 et 251. Le rejet de la société de consommation passera par exemple par une dénonciation des effets pervers de la publicité en termes d'aliénation de la population (*ibid.*, p. 145-146).

économique et du développement urbain proprement dits ; elles résultent du fait que ceux-ci s'opèrent selon une logique fondée sur le profit¹. En d'autres termes, la détérioration de l'environnement ne découle pas d'un choix de civilisation guidé par le progrès technique et la consommation de masse : c'est une manifestation nouvelle des contradictions inhérentes à l'exploitation capitaliste.

On reconnaît ici les termes d'une conception cégétiste qui tend alors à « *privilegier les rapports sociaux et l'antagonisme entre les classes sociales (et ne laisse pas de) place pour une critique directe de la sphère de la consommation ou des modes de vie* »². Suivant cette approche, la CGT ne se départ pas fondamentalement durant les années 1970 de sa tendance à rabattre la défense de l'environnement – à l'instar des autres éléments du cadre de vie – sur les préoccupations historiques du syndicalisme ouvrier que sont l'emploi, les conditions de travail, ou la répartition des fruits du progrès technique³. Ce faisant, elle lie étroitement la question de la qualité de la vie à celle du pouvoir d'achat et récuse la pertinence d'un élargissement qualitatif des revendications qui irait à l'encontre de la lutte pour l'amélioration du niveau de vie des travailleurs⁴.

La question du type de croissance à promouvoir face aux nouvelles exigences écologiques suscitera ainsi l'une des divergences les plus fameuses entre les deux centrales syndicales durant les années 1970⁵. Cette divergence s'exprime à un niveau général, par exemple lorsque la CGT affiche clairement son désaccord en 1972 avec l'hypothèse de la « croissance zéro » défendue par le Club de Rome et le président de la Commission européenne Sicco Mansholt⁶. Elle trouvera également un terrain d'expression favorable avec les luttes pour le cadre de vie, l'éclectisme qui tend à guider les engagements de la CFDT tranchant dans ce domaine avec l'attitude sélective de la CGT, qui « *se retire ou marque son opposition dès que ces luttes sont menées sur des thèmes de "sauvegarde des modes de vie", contradictoires pour elle avec les besoins des travailleurs qui sont des besoins de développement* »⁷. La priorité accordée à l'emploi et à la défense du pouvoir d'achat conduira ainsi la centrale cégétiste à se désolidariser des mouvements sociaux urbains sur des thèmes comme la lutte contre l'automobile et les infrastructures routières, la lutte contre le nucléaire,

¹ *Ibid.*, p. 226.

² *Ibid.*, p. 194-195.

³ R. Mouriaux, C. Villanueva, 1994, « Les syndicats français face à l'écologie de 1972 à 1992 », *Mots*, 39, 1, p. 43.

⁴ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 203.

⁵ Un clivage comparable opposera alors le parti socialiste et le PCF sur la même question.

⁶ *Ibid.*, p. 196.

⁷ M. Durand, Y. Harff, 1984, *op. cit.*, p. 196.

ou la résistance à la modernisation et à l'industrialisation du territoire (symbolisée notamment par le conflit du Larzac).

1.3.2 Une faible capacité de mobilisation et d'encadrement des luttes urbaines

L'inégale propension des organisations syndicales à se mobiliser en faveur des luttes pour le cadre de vie ne provient pas uniquement de différences d'ordre conceptuel. Elle résulte également de caractéristiques plus concrètes qui tiennent à la structuration et au fonctionnement internes de ces organisations. Elle renvoie en outre à la nature des « biens de représentation » que ces dernières produisent à l'intention des salariés.

Une capacité de mobilisation endiguée par une série de contraintes structurelles...

Le degré et les modalités de l'engagement syndical ont d'abord tendance à varier à l'intérieur d'une même organisation. L'existence d'une capacité inégale à se mobiliser dans les luttes s'observe couramment au niveau des unions territoriales et des fédérations professionnelles. C'est particulièrement manifeste dans le cas des premières. L'aptitude des organisations syndicales à jouer un rôle dans les mouvements sociaux urbains repose en partie sur le degré d'investissement consenti par les unions locales et les unions départementales. Le fait que les luttes en faveur du cadre de vie revêtent un caractère d'intérêt général appelle en effet une mobilisation par-delà les limites de l'entreprise. Cette propriété confère à l'échelon interprofessionnel un rôle-charnière, qu'il s'agisse de renforcer la portée de revendications nées au sein de l'entreprise par l'exploitation d'un potentiel de mobilisation extérieur à celle-ci, ou bien d'œuvrer sur un territoire donné à l'amplification de luttes engagées par d'autres organisations, en informant et en mobilisant les salariés selon une logique d'action unitaire¹. Le rôle central des structures interprofessionnelles apparaît dès lors susceptible d'engendrer un « effet de territoire » dans la participation des syndicats de salariés aux mouvements sociaux urbains, celle-ci pouvant varier en fonction de paramètres propres à chaque configuration territoriale : importance accordée par les unions territoriales au cadre de vie par rapport aux autres domaines de l'action revendicative, nature et ampleur des ressources mobilisables dans ce type de luttes au niveau interprofessionnel, etc.

¹ *Ibid.*, p. 156-163.

De la même manière, l'attention accordée au cadre du vie peut différer sensiblement d'une fédération professionnelle à l'autre au sein d'une même organisation. Si les plateformes syndicales adoptées lors des congrès confédéraux confèrent à ce champ d'action une dimension interprofessionnelle au tournant des années 1970, il semble en effet que les fédérations dont les intérêts sont directement liés à celui-ci conservent un rôle décisif en termes d'impulsion de l'action collective. L'existence d'un « effet de profession » dans le développement d'une action revendicative en faveur du cadre de vie se manifeste tout particulièrement à travers la place essentielle qu'occupent les professions du bâtiment dans ce type d'interventions¹.

Le poids des clivages socioculturels représente une autre origine essentielle des divergences qui se manifestent au cours des années 1970 dans les approches développées respectivement par la CFDT et la CGT sur le thème du cadre de vie². On sait que l'une des caractéristiques fortes de la CGT réside dans sa tendance à circonscrire l'action syndicale au champ défini par les besoins spécifiques des travailleurs. C'est sur cette base que l'organisation cégétiste s'appuie dans un premier temps pour nourrir une certaine réserve face à des problèmes d'environnement ou de nuisances urbaines qui « *ne lui apparaissent (pas) concerner la classe ouvrière* »³, puis pour légitimer le point de vue productiviste qu'elle oppose aux partisans d'une croissance raisonnée. Cette manière de procéder dénote une tentation de s'appuyer sur la capacité de représentation présumée des syndicats pour légitimer des prises de position se signalant avant tout par leur conformité à l'approche marxiste. Elle ne semble cependant pas devoir s'interpréter uniquement sous cet angle instrumental. L'influence qu'exerce la composition socioprofessionnelle du groupe représenté sur la définition de la stratégie syndicale constitue en effet un phénomène bien réel qui s'impose à l'ensemble des organisations concernées.

Ainsi, le fait que la CFDT soit en mesure d'accorder ses interventions avec celles des associations du cadre de vie s'explique dans une certaine proportion par l'appartenance commune des militants associatifs et syndicalistes aux « nouvelles couches urbaines » qui

¹ Ainsi, la fédération CFDT du bâtiment est à l'origine de la réflexion développée par la confédération sur les questions urbaines en 1967 (*ibid.*, p. 93). Avec son homologue de la CGT, elle conserve un rôle déclencheur dans les mobilisations amorcées dans le domaine du logement au début des années 1970 – sur la question du logement des travailleurs migrants notamment (L. Gani, 1972, *op. cit.*, p. 199).

² Le constat vaut également dans le cadre des conflits sociaux engagés au sein de l'entreprise pendant cette période : « *Nous avons déjà réagi contre le simplisme qui consisterait à réduire cette opposition à un conflit d'orientation entre une CGT plus réformiste, et une CFDT plus ouverte aux idées révolutionnaires. En fait les divergences étaient internes aux deux syndicats, et plus influencées par le poids des catégories sociales mobilisées que par des stratégies politiques globales* » (P. Dubois, C. Durand, 1975, *op. cit.*, p. 29).

³ M. Durand, Y. Harff, 1984, *op. cit.*, p. 195.

émergent dans les grandes agglomérations (surreprésentation des cadres et des diplômés, forte demande d'autonomie, inscription dans une logique de « réforme urbaine », etc.)¹. Dans le cas de la CGT, la volonté affichée de conserver tout leur poids aux revendications quantitatives peut s'interpréter de la même manière comme un effet de la contrainte financière qui s'exerce sur les budgets des ménages ouvriers². Sa réticence à emboîter le pas à la CFDT sur la revendication d'une municipalisation des sols (voir *supra*) est une autre illustration du soin particulier qu'attache cette organisation à ne pas heurter les aspirations de ses mandants. Révélatrice de la volonté cégétiste de ne pas empiéter sur le domaine du politique en élaborant une conception autonome de la politique urbaine, cette réserve exprime aussi l'embarras que peut éprouver cette organisation à l'idée de remettre en cause la propriété du sol alors « *qu'il y a un certain nombre de propriétaires dont le terrain représente le fruit de leur travail* »³.

... et par les limites des « biens de représentation »⁴ produits par les syndicats

La CGT est toutefois loin d'être la seule organisation syndicale à éprouver, pendant les années 1970, des difficultés à faire coïncider les aspirations de ses membres avec les revendications formulées dans le contexte des mouvements sociaux urbains. Cette limite qui affecte l'ensemble de la sphère syndicale traduira l'échec de la « stratégie en tenaille » élaborée au sein d'une partie de la gauche politique et de la sociologie urbaine en écho aux premiers conflits post-1968 (voir *supra*). Dans cette perspective, les organisations représentatives des salariés s'étaient vues implicitement confier la tâche de s'inscrire dans les luttes urbaines et d'y favoriser la résolution des difficultés induites par la disparité socioprofessionnelle des populations mobilisées. Si les luttes pour le cadre de vie ne sauraient se réduire à un profil unique, la plupart d'entre elles avaient en effet pour trait commun de reposer sur la mobilisation de catégories sociales diversifiées⁵. C'est précisément l'existence de cette « base sociale pluriclassiste » qui explique que la convergence escomptée entre luttes urbaines et conflits du travail ait longtemps paru conditionnée par la réalisation d'une alliance de classe. L'absence d'une telle convergence témoigne *in fine* de l'échec de cette stratégie censée

¹ C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 299.

² « *L'économisme des revendications ouvrières reflèterait (...) la situation de dépendance économique de la classe ouvrière* » (P. Dubois, C. Durand, 1975, *op. cit.*, p. 32).

³ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 188, l'expression étant soulignée par les auteurs citant un militant cégétiste.

⁴ Cf. M. Offerlé, 1998, *op. cit.*

⁵ Voir la typologie établie à ce sujet par E. Cherki, D. Mehl, 1993, « *Quelles luttes ? Quels acteurs ? Quels résultats ?* », E. Cherki, D. Mehl (dir.), *op. cit.*, p. 23-25. Pour ces auteurs, les seules luttes engagées de manière totalement autonome ont été le fait des travailleurs immigrés.

permettre le dépassement des clivages socioprofessionnels et offrir aux luttes un débouché politique. Cet échec tient aux manques manifestés par les organisations syndicales dans la représentation des intérêts des salariés ainsi qu'aux divisions qui traversaient les mouvements sociaux urbains en tant que tels.

La part de responsabilité des organisations syndicales dans l'inaboutissement des luttes pour le cadre de vie réside d'abord dans les difficultés qu'ils rencontrent pour mobiliser les ouvriers sur ce thème. Dans un certain nombre de cas, les conflits urbains tendent pourtant à emprunter des formes d'action et des logiques revendicatives caractéristiques des luttes ouvrières. C'est le cas en particulier des conflits menés dans les grands ensembles et dans le secteur des transports collectifs, c'est-à-dire de conflits qui s'inscrivent dans la logique du syndicalisme de la consommation collective (ou syndicalisme du cadre de vie) et dans lesquels les ouvriers se mobilisent le plus souvent aux côtés d'employés et de cadres moyens. Malgré ces éléments de convergence, les organisations syndicales figureront cependant le plus souvent à l'arrière-plan de ces luttes animées par d'autres catégories sociales¹ et qui ont généralement tendance à marquer une différence par rapport à l'héritage historique des luttes ouvrières².

Cette distance intrinsèque sera renforcée par la défaillance manifeste des organisations syndicales dans leur capacité à représenter les intérêts des salariés qui sont situés au bas de l'échelle sociale et soumis à des conditions de logement particulièrement déplorables. Le positionnement adopté par ces organisations vis-à-vis des luttes engagées dans plusieurs foyers de travailleurs migrants au début des années 1970 constitue probablement l'exemple le plus symptomatique de cette carence³. Ces luttes surviennent dans un contexte où les dirigeants des grandes entreprises prennent l'habitude d'encourager la venue en masse de travailleurs étrangers sans se soucier véritablement de leur aménager des conditions de vie favorables⁴. La question du logement compte alors parmi les principaux facteurs de vulnérabilité des travailleurs immigrés (foyers inconfortables et pratiquant des loyers élevés, difficultés d'accès au parc d'HLM, obligation de se rabattre sur les taudis du parc ancien ou les bidonvilles, etc.). Joignant périodiquement leurs voix aux dénonciations du sort réservé à

¹ Il arrive ainsi fréquemment que les ouvriers forment la « base » des mobilisations sans en constituer la « force » ou les fers de lance qui sont généralement des employés ou des cadres (M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 149).

² Cette logique d'émancipation par rapport au mouvement ouvrier s'exprime notamment dans les discours des défenseurs de la « qualité de vie » qui ont tendance à opposer cette notion aux valeurs de la société industrielle.

³ Sur le contexte et les modalités de ces luttes, voir notamment L. Mathieu, 2009, *Les années 70, un âge d'or des luttes ?*, Paris, Ed. textuel, p. 38-40.

⁴ C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 204. Les observateurs de l'époque notent la faible proportion de travailleurs immigrés logés par leurs employeurs dans des foyers patronaux : 12 000 sur 220 000 dans le secteur du bâtiment, 1500 sur 15 000 à Citroën, 400 sur 13 000 à Renault (L. Gani, 1972, *op. cit.*, p. 198).

cette catégorie de travailleurs, la CGT et la CFDT formulent un certain nombre de revendications qui visent à améliorer les conditions d'existence de ces derniers. Dès 1971, elles affichent leur soutien au mouvement de grèves de loyers naissant au moyen d'une plateforme de revendications commune qui leur permettra d'être reconnues dans un rôle d'interlocuteurs au niveau national¹. Leur objectif consiste en outre à faire encadrer localement ce mouvement catégoriel par des militants syndicaux aptes à faire converger celui-ci avec l'ensemble des luttes ouvrières et à éviter la multiplication des combats isolés². Conçue comme un moyen de mobiliser les travailleurs immigrés plus facilement que dans l'usine, cette stratégie revêt alors de surcroît une dimension pragmatique évidente pour les organisations syndicales³.

Malgré ce volontarisme apparent, les organisations syndicales semblent se distinguer avant tout pendant ces années par une faible capacité à intégrer les travailleurs immigrés dans les luttes ouvrières. Cette impuissance tient aux profils spécifiques des travailleurs concernés (barrière linguistique, déracinement...) ainsi qu'à la précarité de leurs situations individuelles (arbitraire patronal, statut discriminatoire, répression gouvernementale)⁴. Mais elle provient également de l'ambivalence qui caractérise la position adoptée par le mouvement syndical sur la question de l'immigration⁵. La difficulté qu'éprouvent les organisations syndicales à défendre pleinement les intérêts des travailleurs migrants se signale à travers le caractère mesuré du soutien qu'elles apportent concrètement aux luttes engagées dans les foyers⁶. Elle est également perceptible à la lumière du contenu de certaines revendications élaborées par les syndicats. Le soutien de principe affiché par plusieurs organisations en faveur d'une politique d'aide à l'accession à la propriété témoigne alors de l'attention particulière que celles-ci accordent aux intérêts des travailleurs français et de leur « *préoccupation d'éviter que les*

¹ Une délégation CFDT-CGT est reçue cette année-là au ministère du Travail sur la question des conditions de vie dans les foyers (M. Bernardot, 2008, *Loger les immigrés. La Sonacotra 1956-2006*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant, p. 111).

² *Ibid.*, p. 111-112.

³ V. Viet, 1999, « La politique du logement des immigrés », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 64, 1, p. 98. Le rôle joué par les foyers de travailleurs migrants comme lieu de réunion et de préparation des mouvements de grève est mis en évidence dans le témoignage de Robert Linhart (1978, *L'établi*, Paris, Les Editions de Minuit).

⁴ L. Gani, 1972, *op. cit.*, p. 130-149.

⁵ L'ambivalence des syndicats représentant les salariés s'exprime alors notamment *via* les prises de position exprimées par plusieurs organisations sur le conflit algérien et l'émergence de sentiments xénophobes et racistes au sein d'une partie de la classe ouvrière (*ibid.*, p. 150-180). Elle se manifeste à nouveau au milieu des années à travers l'ambiguïté qu'entretiennent les grandes centrales ouvrières au sujet de la circulaire Marcellin autorisant les expulsions de travailleurs immigrés, plusieurs organisations paraissant souscrire implicitement à cette occasion aux principes d'une immigration temporaire et d'une politique de contrôle de l'immigration (M. Bernardot, 2008, *op. cit.*, p. 116).

⁶ J.-P. Flamand, 1979, *op. cit.*, p. 96. La défection des centrales syndicales contribuera à renforcer l'influence des organisations trotskistes et maoïstes dans l'organisation des luttes et à entraîner une certaine radicalisation du mouvement.

mesures prises pour améliorer la situation des travailleurs les plus défavorisés ne le soient au détriment d'autres catégories de travailleurs dont la situation et les besoins sont différents »¹.

Les syndicats font donc preuve d'une capacité de mobilisation limitée dans le contexte des luttes pour le cadre de vie des années 1970. Ils ne sauraient cependant être tenus pour uniques responsables de la désillusion à laquelle ont finalement abouti les mouvements sociaux urbains sur le plan politique. Ainsi, la tentative d'ouvrir un nouveau front de contestation dans l'espace urbain semble avoir buté avant tout pendant cette période sur l'importance des clivages que ces mouvements recélaient en leur sein. La composition pluriclassiste des mobilisations a contraint celles-ci à endosser une grande diversité d'aspirations selon l'appartenance socioprofessionnelle des individus, mais aussi leur statut d'occupation (locataires-propriétaires) ou le motif de leur engagement (mal logés-militants)². De fait, les luttes urbaines ont vu leur portée rognée par « (l'absence d'un) *objet spécifique stable* (et) *l'impossible totalisation de revendications hétérogènes et incomposables* »³. Ce faisant, elles ont échoué à créer les conditions d'un vaste mouvement social apte à s'articuler aux luttes engagées dans l'espace de production et à s'imposer sur la scène politique⁴. L'émergence de l'écologie politique au milieu des années 1970 est emblématique de l'échec rencontré par cette stratégie d'alliance de classe. L'apparition de ce nouveau courant politique peut s'interpréter comme l'effet d'une prise de conscience par la classe moyenne de sa capacité à produire une vision autonome de la société et à assumer celle-ci quand bien même elle serait dissociée de la réflexion et de l'action des représentants de la classe ouvrière⁵. Ce faisant, elle marque indubitablement aussi l'affaissement d'une ambition qui consistait à faire advenir un projet de société porteur des aspirations de la société par-delà les clivages de classes.

¹ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 187.

² M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 150-152. Les limites qui affectent la communauté de destin susceptible de lier les individus mobilisés ont été mises en évidence dans le cadre des mouvements engagés contre les opérations de rénovation urbaine : « *Pour certains (habitants), de telles opérations ont été l'occasion de trouver un emploi et un logement meilleurs ; pour d'autres, par contre, elles se sont traduites par la perte de leur emploi et de leur logement. Comment espérer unifier dans ces luttes toutes les couches de populations concernées, alors même que la logique de telles opérations en excluait dès le départ une fraction d'entre elles – les immigrés, les retraités, les travailleurs non qualifiés aux plus faibles revenus – et sans que les revendications mises en avant ne prennent véritablement en compte la globalité de cette situation ?* » (J.-P. Flamand, 1979, *op. cit.*, p. 101).

³ M. Amiot, 1986, *op. cit.*, p. 154, citant J. Verdès Leroux, 1974, « Les conditions de transport : objet de mobilisation », *Sociologie du travail*, 3.

⁴ « *Si (les revendications urbaines) avaient pu devenir un enjeu cohérent, commun à une large diversité de catégories sociales, elles auraient obligé les partis politiques et les syndicats à prendre en charge ces conflits nouveaux et à les intégrer dans leurs stratégies (...)* » (*ibid.*, p. 155).

⁵ *Ibid.*, p. 155-157.

Conclusion : une sphère syndicale incapable d'élaborer une approche autonome de la question du logement

L'aptitude des syndicats à faire entendre la voix de leurs mandants dans les instances du 1^{er} logement s'est révélée relativement limitée pendant les années 1950-1960, l'un des principaux facteurs en mesure d'expliquer cette situation – outre l'existence d'une faible disposition des employeurs et de leurs représentants à coopérer avec les mandataires ouvriers – tenant alors aux difficultés éprouvées par ces derniers pour concilier l'objet de l'institution avec l'intérêt des salariés¹. L'analyse du rôle joué par les organisations syndicales dans les luttes urbaines de la première moitié des années 1970 permet de préciser ce point. Elle dénote chez ces organisations une capacité restreinte à inscrire leur action dans les mouvements sociaux urbains. Leur impuissance relative à peser sur le débat d'idées ou les processus de décision dans le secteur du logement semble s'expliquer en grande partie par la faiblesse des ressources qu'elles sont en mesure de mobiliser pour livrer une interprétation des aspirations des salariés et définir une approche autonome de la question du logement.

Malgré leur volonté déclarée d'insérer le thème du « cadre de vie » dans l'action syndicale et d'« urbaniser » leurs revendications au début des années 1970², la CGT et la CFDT éprouvent en effet une certaine difficulté au long de cette décennie à investir véritablement ce nouveau champ revendicatif. Le constat vaut alors pour l'ensemble des syndicats, chez lesquels la « réflexion n'a que peu de prolongements au niveau des actions revendicatives »³ et qui « se sont, dans la pratique, fort peu investis dans les luttes urbaines »⁴. Outre la faiblesse de leur capacité de mobilisation et de leur capacité d'encadrement des luttes, les organisations syndicales font montre d'une propension limitée à élargir leurs pratiques revendicatives à des objets nouveaux⁵ et à se dégager du primat économiste qui marque historiquement leur action⁶. Certes, ces tendances doivent être jaugées

¹ Cf. chapitre IV.

² G. Busquet, 2007, *op. cit.*, p. 440.

³ N. May, F. Dussart, G. Ribeill, 1978, *op. cit.*, p. 94.

⁴ D. Mehl, 1980, *op. cit.*, p. 53.

⁵ Cette tendance est soulignée en particulier dans le cas de la CGT, organisation qui estime que « (l'accès) au logement reste la revendication majeure et permanente pour tous les travailleurs » (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 215) et pour laquelle « (le) problème des transports constitue le noyau dur de la pensée urbaine (...) relative aux conditions de vie des ouvriers » (G. Busquet, 2007, *op. cit.*, p. 467). Eddy Cherki et Dominique Mehl étendent ce constat à l'ensemble des organisations ouvrières, soulignant à propos de la campagne francilienne de 1970-1971 que « (c'est) sur le thème des transports que l'engagement syndical a été le plus significatif » (1993, *op. cit.*, p. 35).

⁶ Cette tonalité est particulièrement prégnante sur le thème du logement. Jean-Paul Flamand souligne par exemple à la fin des années 1970 que celui-ci est abordé avant tout d'un point de vue « quantitatif » (augmentation du nombre de logements et d'équipements associés à ces logements) dans le cadre des derniers

aujourd'hui avec du recul tant elles apparaissent incidemment dans des travaux marqués par le poids des postulats qui structurent la pensée urbaine des années 1970 (opposition des revendications « qualitatives » aux revendications « quantitatives »¹, opposition des « nouveaux » mouvements sociaux à l'« ancien » mouvement ouvrier²). Leur appréhension n'en représente pas moins un intérêt de premier plan pour notre recherche dans la mesure où elle permet de saisir plus précisément les contraintes qui sont à même d'expliquer le défaut d'engagement des organisations représentant les salariés sur les problèmes « hors production » – et plus singulièrement sur les questions relatives à la ville et au logement.

Une promesse de renouveau incarnée par la CFDT

L'évolution des équilibres internes au paysage syndical au tournant de la décennie semblait pourtant propice à l'élaboration d'une approche spécifique de la question du logement. Il suffit de se resituer dans le contexte de l'époque pour s'en convaincre. L'émergence en particulier de la CFDT sur la scène des luttes sociales paraît alors de nature à favoriser la modernisation d'une sphère syndicale que son adhésion au compromis fordien commence à assimiler au conservatisme du pouvoir gaulliste. Cette organisation profite de l'accord d'unité

congrès en date de la CGT et de la CFDT (1979, *op. cit.*, p. 100). La teneur générale des revendications émises par la CGT dans l'ouvrage qu'elle publie sur le logement en 1977 corrobore ce point de vue : dénonciation du manque d'équipements collectifs, contestation de l'augmentation du coût des logements, critique de la diminution de la construction, du retrait financier de l'État et d'une réorientation des aides publiques au profit des monopoles industriels, etc. (CGT/Centre confédéral d'études économiques et sociales, 1977, *op. cit.*). Cette tendance de la CGT – et plus largement de la plupart des organisations syndicales – à conserver un poids prépondérant aux revendications « quantitatives » sur la question du logement s'observe également au niveau territorial, ainsi qu'en témoignent les grandes orientations du programme revendicatif adopté en 1975 par l'Union départementale CGT de la Seine-Maritime : accroissement du nombre des constructions, augmentation du montant de l'allocation logement et extension de son bénéfice à de nouvelles catégories de la population, etc. (N. May, F. Dussart, G. Ribeill, 1978, *op. cit.*, p. 93).

¹ Cette opposition n'a pas tardé à voir sa pertinence discutée par plusieurs auteurs (voir notamment P. Dubois, C. Durand, 1975, *op. cit.*, p. 29). Elle est néanmoins particulièrement répandue dans le champ de la sociologie urbaine des années 1970, au point de contribuer à dévaluer les revendications relatives au logement sur l'échelle de la contestation urbaine : classées parmi les revendications quantitatives héritées de l'Après-guerre, celles-ci tendent implicitement à se voir dénier une part essentielle de leur légitimité – c'est-à-dire de leur capacité à rendre compte de l'évolution de la demande sociale – dès lors qu'elles ne sont pas articulées à des revendications dont le caractère qualitatif est communément admis par les chercheurs.

² Cette opposition qui repose sur l'idée d'une substitution à terme des mouvements sociaux au mouvement ouvrier dans le rôle de relais de la demande sociale peut s'interpréter *a posteriori* comme un symptôme de la « fascination pour l'objet » et de la « célébration complice de la nouveauté » qui sous-tendent la théorie des nouveaux mouvements sociaux (E. Neveu, 2005, *op. cit.*, p. 71). Ainsi « l'audience remportée après 1968 dans les milieux universitaires par la mobilisation associative dans les "luttes urbaines", parce que la portée de ces dernières a été dans un premier temps exagérée, crédibilise la recherche d'une expression générale des citoyens par les associations » (T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 167). Elle semble prédisposer simultanément la recherche urbaine à imputer une large part de l'échec des mouvements sociaux urbains à un défaut de mobilisation des syndicats ouvriers, nonobstant le rôle significatif joué par ces derniers dans un certain nombre de luttes (les campagnes en faveur des transports en commun notamment) et les limites non moins manifestes de la médiation opérée par les associations.

d'action conclu avec la CGT en 1966 et des journées de manifestation et de grèves de 1966-1967 pour apparaître en porte-parole de la contestation juvénile qui s'affirme par réaction à la rigidité de l'ordre social¹. Elle fera fructifier cette notoriété naissante au cours des années suivantes en combinant les principaux registres mobilisés lors de l'explosion sociale du printemps 1968 : utopisme à l'œuvre dans un projet de société voué à incarner une alternative globale au système existant, radicalisation emblématique des nouvelles formes de luttes sociales, logique réformatrice portée par la nébuleuse de la Nouvelle gauche. Son éclectisme et son aptitude à apparaître en phase avec les aspirations nouvelles du salariat² comme avec celles de la société dans son ensemble profitent directement à la CFDT. Dans un contexte marqué par le renouvellement du registre « *des mouvements sociaux comme prises de parole citoyenne* »³, cette dernière apparaît en capacité d'orienter une partie des revendications élaborées dans les « arènes » spécifiques que forment les mouvements sociaux⁴. Cette évolution confère à l'organisation syndicale une position nodale sur la scène de la contestation sociale, au point de lui prêter une capacité à opérer une jonction entre le mouvement ouvrier et les mouvements sociaux. L'accès à cette position doit alors beaucoup à l'adoption d'une référence autogestionnaire qui permet à l'organisation cédétiste de se démarquer simultanément de la gauche communiste, de la voie sociale-démocrate incarnée par le Parti travailliste anglais et de l'approche léniniste qui domine l'extrême gauche révolutionnaire⁵. Elle participe d'une dynamique générale qui voit la Nouvelle gauche (le PSU et la CFDT notamment) polariser les débats à gauche et contester le quasi-monopole de représentation des travailleurs dont jouissaient le PCF et la CGT depuis la guerre⁶.

Mais l'élaboration d'un projet de société autogestionnaire ne constitue pas uniquement de la part de la CFDT une entreprise de légitimation engagée en réponse à la pluralisation du paysage syndical français. Cette évolution renvoie également à une nouvelle conception de l'action syndicale qui voit l'organisation cédétiste développer de front un syndicalisme de proposition aspirant à rompre avec la tradition révolutionnaire du mouvement ouvrier⁷ et une

¹ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 361.

² « *Dès la vague de conflits de 1966-1967, (la CFDT) paraît en mesure de capter une grande partie des aspirations des couches nouvelles du monde du travail, techniciens, nouveaux ouvriers recrutés comme os, souvent jeunes et déracinés, ouvriers qualifiés des nouvelles zones industrielles* » (*ibid.*, p. 367).

³ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 60.

⁴ H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 117.

⁵ *Ibid.*, p. 213-223. L'auteur souligne combien l'affiliation de la CFDT au « socialisme autogestionnaire » constitue au tournant des années 1970 le « *marqueur identitaire* » et le « *capteur d'électeurs et de militants* » qui permettent à cette organisation de s'affirmer sur la scène syndicale (*ibid.*, p. 221-222).

⁶ L. Mathieu, 2009, *op. cit.*, p. 107 sqq.

⁷ Le choix de la CFDT de s'inscrire dans un « modernisme négociateur » et d'élaborer des « contre-propositions » témoigne de la volonté des dirigeants cédétistes de développer un « *syndicalisme (...) capable de*

croissance au changement social qui « *prend sa force et sa crédibilité dans les mouvements de luttes, dans les esquisses de transformation que les grèves emblématiques donnent à lire* »¹. Elle dénote en outre un foisonnement d'idées et d'initiatives qui permettent à cette organisation de multiplier les échanges et de nouer contact avec la plupart des associations qui sont à l'initiative des luttes pour le cadre de vie. Ces contacts s'opèrent avant tout sur une base conceptuelle, la présence d'influences multiples dans le projet de société cédétiste (Nouvelle gauche, gauche chrétienne, nouvelles théories sociologiques et économiques...) favorisant l'acquisition de références communes avec un certain nombre d'organisations². La proximité intellectuelle qu'entretient la CFDT avec les mouvements sociaux urbains en particulier repose sur deux facteurs essentiels. Elle tient d'abord à la prégnance de principes caractéristiques de l'approche chrétienne de part et d'autre : tendance à placer l'homme et la société au cœur de l'économie dans le cadre d'une nouvelle « économie des besoins », volonté d'appréhender l'ensemble des problèmes soulevés par la transformation de la société et de ne pas distinguer les domaines d'action selon qu'ils se situent dans la sphère du « travail » ou dans celle du « hors-travail »³. Elle s'explique ensuite par la capacité de l'organisation syndicale d'assimiler le renouvellement critique de mai 1968 (dénonciation des dimensions technocratique et bureaucratique de la société, affirmation d'une aspiration de l'individu à l'autonomie, promotion de la décentralisation, appel à l'effervescence de la base⁴).

Outre cette proximité avec les mouvements sociaux, la CFDT voit son influence renforcée sur la scène syndicale par le rapprochement qu'elle réalise avec la CGT à la fin des années 1960. Formalisé sur un plan stratégique par la conclusion de l'accord d'unité d'action, ce rapprochement résulte en partie du déplacement théorique engagé après-guerre par les

faire des choix » (intervention d'Edmond Maire au congrès de novembre 1967, cité par M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 96). Cette position a alors « *une résonance particulière parce qu'elle heurte la culture syndicale, transgresse l'idée que le rôle du syndicat consiste à revendiquer, à s'opposer, mais pas à proposer, sous peine de tomber dans la collaboration de classes* » (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 74).

¹ *Ibid.*, p. 259. Cette croyance conduit alors la CFDT et une partie de la gauche politique à reconsidérer la nature même du politique, en définissant celui-ci comme « *la capacité de la société à subvertir la logique qui la régit, à inventer des modes de régulation, à produire de nouvelles relations* » (*ibid.*, p. 259).

² Cet apprentissage joue alors un rôle tout aussi décisif dans l'élaboration de l'approche cédétiste que dans le rapprochement opéré avec le milieu associatif : ces références « *fournissent des jalons vers une conception laïque du monde, ouvrent des espaces communs à d'autres organisations, et donnent une base à l'élaboration d'une pensée à la fois propre et partagée* » (*ibid.*, p. 230).

³ *Ibid.*, p. 229-230. Hélène Hatzfeld montre à travers l'exemple d'Economie et humanisme combien ces dispositions s'inscrivent dans la tradition de l'économie sociale leplaysienne au sens où elles dessinent un modèle d'action revendicative dans lequel l'accès au politique est conditionné par l'acquisition d'une « compétence » – c'est-à-dire notamment une capacité à saisir au plus près l'expression des besoins *via* la réalisation d'enquêtes sociales.

⁴ *Ibid.*, p. 246-249.

tenants du catholicisme social¹. Il paraît d'autant plus à même d'entraîner la CGT dans le sillage de la CFDT que l'organisation cégétiste, consciente d'avoir été prise en défaut par l'explosion sociale de mai 1968², tente au début des années 1970 « *d'adapter son discours et ses pratiques traditionnellement ouvriéristes aux transformations du monde du travail* »³. La convergence semble alors à la fois stratégique et idéologique. Le choix d'adopter la référence socialiste signale chez ces organisations une tendance à inscrire leur action dans une même perspective révolutionnaire. Il conduit logiquement celles-ci à envisager les luttes urbaines comme une composante d'un processus de contestation sociale plus global qu'il s'agit de totaliser pour prendre l'exécutif en tenaille et favoriser le renversement du pouvoir en place.

Une divergence irréductible sur la question du rapport au politique

Ces multiples facteurs de convergence s'avèrent cependant insuffisants pour permettre aux syndicats d'élaborer une approche autonome de la question du logement. Les difficultés rencontrées par ces organisations pour prendre en charge les thèmes diffusés par les mouvements sociaux sont révélatrices des contraintes qui pèsent sur leur action. Déjà perceptibles au cours de la période précédente⁴, ces contraintes méritent d'être rappelées ici tant elles se manifestent de manière évidente pendant la première moitié des années 1970.

La conception du rôle de l'acteur syndical et de son articulation avec le politique représente l'un des tout premiers motifs de division de la sphère syndicale durant la période concernée. En dépit des velléités d'indépendance qu'il lui arrive ponctuellement d'afficher⁵, la CGT continue d'incarner un syndicalisme disposé à subordonner son action à celle des partis politiques – celle du PCF en l'occurrence –, à l'opposé du syndicalisme de transformation sociale dont la CFDT s'efforce d'établir la reconnaissance⁶. Dans la mesure où

¹ Cf. chapitre III.

² Sur les multiples « crises » auxquelles le mouvement de 1968 contraint la CGT à se confronter, voir G. Groux, R. Mouriaux, 1992, *La CGT. Crises et alternatives*, Paris, Economica, p. 61-63.

³ L. Mathieu, 2009, *op. cit.*, p. 28. Cette tentative de renouvellement est alors incarnée par plusieurs dynamiques amorcées par l'organisation ouvrière : « *unité d'action plus profonde conduisant à une plus grande démocratie syndicale de masse, prise en charge claire de la question féminine, des mutations du procès de travail et approche nouvelle dans les luttes des problèmes industriels, orientation vers une démocratie de masse et prise de position pour les conseils d'atelier, ouverture politique plus grande aux militants socialistes, conduisant la CGT à se désengager des principales responsabilités de la Fédération syndicale mondiale* » (A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 167).

⁴ Cf. chapitre IV.

⁵ La CGT profite par exemple de son 38^e Congrès pour esquisser les orientations d'une politique propre et affirmer qu'il n'existe pas de domaine réservé au politique (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 227 et 237-238).

⁶ Ce clivage qui porte sur la question de l'articulation entre changement social et changement politique remonte aux origines du mouvement ouvrier et à la controverse opposant un courant anarcho-syndicaliste disposé à tout

elle ôte à la CGT la possibilité d'engager une réflexion spécifique et de composer le cas échéant sa vision de l'intérêt collectif des salariés avec une conception de l'intérêt général qu'elle serait en mesure d'intégrer, une telle option contribue à neutraliser la capacité de médiation à laquelle cette organisation pourrait prétendre autrement¹.

La permanence d'une hiérarchisation implicite entre la vie de travail et la vie hors travail dans les revendications syndicales représente un autre obstacle à la formulation d'un projet autonome en matière de cadre de vie. Là encore, la position adoptée par la CGT pèse de tout son poids. Sa tendance à rabattre l'ensemble des problèmes d'urbanisme et de cadre de vie sur les questions liées au travail et sa réticence à investir un certain nombre de thèmes non-économiques (autogestion, participation...) manifestent chez cette organisation une propension à envisager l'espace urbain comme un front secondaire par rapport à celui de l'entreprise². Le maintien d'une représentation divisée de l'existence humaine ne peut alors que heurter le socialisme autogestionnaire de la CFDT. Cette divergence fondamentale entre les deux confédérations se manifeste clairement dans la manière dont chacune d'elles conçoit la finalité des luttes urbaines et l'articulation de celles-ci avec son action revendicative propre : alors que la CFDT tend à voir dans la dégradation de la qualité de vie une crise de civilisation interrogeant « *la capacité du mouvement ouvrier d'intégrer la critique de la civilisation à une stratégie de changement social* », la CGT interprète pour sa part cette dégradation comme « *un aspect nouveau de la crise du capitalisme (qui incite à mettre l'accent) sur l'intégration des valeurs de qualité de vie à l'élaboration des revendications syndicales et leur recentration sur le terrain de la lutte des classes* »³.

miser sur la perspective de la grève générale à un courant socialiste convaincu de la primauté des leviers politiques en la matière (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.* p. 41-43). Il est renforcé par le contexte politique des années 1970, le soutien apporté par la CGT au « programme commun » ayant pour effet de pousser celle-ci au modérantisme dans ses revendications quand la CFDT affiche pour sa part une certaine radicalité (L. Mathieu, 2009, *op. cit.*, p. 29). Cette divergence conceptuelle se manifeste alors notamment à travers l'ambivalence qui caractérise certaines notions communes à la CGT et à la CFDT comme « démocratie » ou « contre-plans économiques »/« contre-propositions industrielles » (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 178-179 et 208-209).

¹ Ce principe de division des rôles, qui a pour effet de cantonner les revendications sociales dans un rôle d'adjuvant du combat politique, est particulièrement vivace dans le domaine du cadre de vie : « *dans ses actions urbaines, la CGT privilégie les relations aux partis politiques, voire aux collectivités locales démocratiques, bref le rôle de structures politiques, sans pour autant s'interdire d'intervenir pour mener des actions revendicatives précises, ni pour participer à travers elles à la lutte idéologique liée au combat politique* » (N. May, F. Dussart, G. Ribeill, 1978, *op. cit.*, p. 114).

² *Ibid.*, p. 112.

³ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 241. Le clivage se manifeste une fois de plus dans la sémantique mobilisée par les centrales. Le choix de faire référence à l'« oppression » ou à l'« aliénation » plutôt qu'à l'« exploitation » exprime chez la CFDT une volonté de se démarquer de l'économisme de la CGT et d'appréhender la domination qui s'exerce dans d'autres espaces que celui de l'entreprise – armée, école, famille... (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 158).

Un décalage structurel entre les stratégies d'action confédérales et les revendications des salariés

En plus de souligner l'incapacité du mouvement syndical de constituer un front uni sur les questions soulevées par les mouvements sociaux urbains, la distance entretenue avec ces derniers par une majorité d'organisations – la CGT dans une certaine mesure, mais aussi la CGT-FO, la CFTC et la CGC selon une proportion qui reste à déterminer¹ – signale également un défaut d'ancrage des questions concernées dans la culture revendicative du syndicalisme ouvrier. Les difficultés rencontrées par ces organisations pour élaborer une stratégie revendicative, mobiliser leurs bases ou encadrer des luttes sont symptomatiques de leur impuissance à développer une action représentative des intérêts des salariés sur les problèmes d'urbanisme et de cadre de vie (sur la question du logement en particulier). Ces difficultés s'expliquent notamment par la tension qui s'exerce au sein de chaque organisation entre les orientations définies au niveau confédéral et les préoccupations ressenties par la base. On sait qu'avec les conditions de travail et l'organisation du travail, la qualité de vie constitue l'un des thèmes revendicatifs dont le point commun au début des années 1970 est de s'être imposé « *au niveau de la négociation nationale globale sans avoir fait l'objet de la médiation des grèves d'entreprise* »². Dans un contexte marqué par l'existence d'un décalage notable entre les discours confédéraux (naturellement enclins à insister sur l'émergence de revendications nouvelles) et la pratique effective des conflits d'entreprise (qui se caractérisent au contraire par une grande stabilité de leurs contenus revendicatifs), tout indique que le cadre de vie s'inscrit parmi ces thèmes qui ont été prioritairement pris en charge au niveau confédéral dans le cadre d'une « division du travail » instaurée avec les syndicats d'entreprises suite à l'avènement du partenariat social et de la politique contractuelle³.

Selon toute vraisemblance, le succès rencontré par la théorie des nouveaux mouvements sociaux a ainsi agi auprès des organisations syndicales comme une incitation pressante à prendre part aux mouvements sociaux urbains qui étaient alors en gestation. Cette tendance des organisations concernées à se déterminer autant (voire davantage) sous l'effet

¹ La position adoptée par ces trois confédérations à l'égard des mouvements sociaux urbains est relativement méconnue. On n'ignore pas cependant que leur parti pris réformiste et leur marginalisation croissante dans un paysage syndical dominé par l'axe CFDT-CGT ont pour corollaire une faible participation aux conflits sociaux qui se sont développés pendant les années 1970 – à l'image de la position en retrait qu'ils adoptent lors de l'agitation de mai 1968 (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 373-374).

² P. Dubois, C. Durand, 1975, *op. cit.*, p. 365.

³ « *Il s'instaure en France une sorte de division du travail entre les conflits d'entreprise dominés par les revendications de salaire et les négociations nationales des confédérations où sont traités les problèmes non salariaux – retraites, conditions de travail – et qui s'appuient tout autant sur des courants d'opinion publique que sur les journées d'action revendicatives nationales* » (*ibid.*, p. 365).

d'une contrainte extérieure qu'en réponse à l'évolution de leur débat interne leur évite d'apparaître déconnectées des attentes de la population et d'être frappées d'obsolescence sur la scène de la contestation sociale. Ce calcul est particulièrement évident dans le cas de la CGT. La constance avec laquelle cette organisation s'attache durant la première moitié des années 1970 à établir la subordination de la qualité de la vie hors-travail à la transformation des rapports de production peut s'interpréter comme une marque des débats suscités en son sein par la question de l'élargissement du champ revendicatif au cadre de vie¹. En cela, il n'apparaît pas inconcevable que les orientations adoptées à l'occasion des congrès confédéraux ou des journées d'action nationales livrent pour cette organisation une image déformée des aspirations émanant de la base. Selon une telle hypothèse, l'intérêt exprimé au sommet envers les luttes de défense du cadre de vie serait avant tout la marque d'une stratégie consistant à ériger certains mouvements emblématiques en « modèles de luttes » de façon à renforcer l'unité de l'organisation et l'influence dont celle-ci jouit auprès de l'opinion publique². La faible appropriation de la plateforme syndicale par les participants des luttes urbaines témoigne des limites de cette approche tablant sur un mode de diffusion de la revendication « par en haut ». Tout indique cependant que ce type d'écart entre les perspectives affichées par la confédération cégétiste et la réalité des ressources mobilisables localement dans les luttes hors-production n'est pas l'apanage de cette organisation. On est même en droit de penser que c'est là l'un des principaux mécanismes à même d'expliquer la faiblesse de la médiation mise en œuvre dans le domaine du cadre de vie par la sphère syndicale dans son ensemble.

¹ Le discours confédéral aurait dès lors pour fonction principale de produire des gages en direction des multiples composantes de l'organisation et de préserver la cohésion de cette dernière contre les dissensions susceptibles de naître de l'intégration de nouveaux thèmes revendicatifs.

² La propension des confédérations syndicales à produire des « modèles d'action revendicative » à l'intention de leurs composantes est mise en exergue par *ibid.*, p. 28.

2. Le « tournant néo-libéral » de l'action publique dans les domaines du logement et de la protection sociale

La spécificité des années 1970 ne se résume pas à l'intensité des mouvements sociaux qui se déploient durant cette décennie. Elle tient également à l'inflexion que connaît parallèlement l'orientation de l'action publique. Le phénomène dépasse le cadre des frontières nationales, l'ensemble des économies occidentales étant alors concerné par un « *tournant néo-libéral* »¹ qui s'amorce pendant la seconde partie de la décennie dans les pays anglo-saxons avant de s'étendre aux autres nations au cours des années 1980. Dans le cas français, on peut observer ce processus au long d'une séquence ouverte avec la crise de mai 1968 et close par le « tournant de la rigueur » engagé en 1982-1983². Cette période est caractérisée par plusieurs transformations fondamentales. Ainsi l'État passe-t-il en une quinzaine d'années d'une logique ouvertement interventionniste et modernisatrice dans une période de forte croissance économique à une attitude plus modeste marquée par la volonté de réduire ses engagements dans un contexte de crise. Le constat vaut alors pour la plupart des politiques sectorielles. Dans le champ du logement et de l'urbain, le volontarisme étatique symbolisé par la planification urbaine et la construction des grands ensembles s'efface au profit d'un processus de dérégulation qui prend le visage de l'étalement urbain et de la diffusion du modèle pavillonnaire. Le changement porte également sur l'organisation du système politico-administratif et la répartition des responsabilités à l'intérieur de celui-ci, l'adoption des lois de décentralisation de 1982-1983 représentant dans ce domaine une rupture juridique et symbolique majeure par rapport à la pratique du pouvoir qui prévalait au temps de l'État gaulliste.

L'objectif consiste ici à mettre à jour les principales raisons et modalités de cette inflexion de l'action publique. L'un des faits les plus symptomatiques de cette évolution réside dans le renversement qui s'opère pendant la période 1968-1983 au niveau des représentations et des discours portant sur les politiques publiques mises sur pied après la guerre. Dans un contexte où les ambitions de l'État keynésien-modernisateur butent sur un certain nombre de difficultés (augmentation de la conflictualité sociale, dégradation de l'environnement macroéconomique...), ces politiques ont de plus en plus tendance à se voir

¹ B. Jobert (dir.), 1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

² Amorcé avec la dévaluation de juin 1982, ce tournant est pris en mars 1983 par le gouvernement Mauroy avec l'adoption d'une politique de rigueur accompagnant une nouvelle dévaluation du franc. Le changement de politique économique sera officiellement reconnu avec l'arrivée de Laurent Fabius à la tête du gouvernement en juillet 1984.

reprocher un manque d'efficacité chronique. Mais à travers ces critiques, il semble que c'est avant tout la pertinence de l'action publique comprise comme instrument de gouvernement de la société qui est remise en question. L'effervescence caractéristique des mouvements sociaux manifeste ainsi un décalage croissant entre l'action de l'État et les aspirations nouvelles qui s'expriment au niveau de la population française. Cette situation alimente toutes sortes de débats et de controverses traitant du rôle de l'État, du fondement de son autorité, ou encore de ses rapports avec les citoyens.

Les critiques émises envers l'action de l'État intéressent notre recherche à plusieurs titres. Elles sont sensiblement identiques à celles qui commencent à être adressées aux gestionnaires du 1 % logement pendant la même période et qui conduiront ceux-ci à devoir réactualiser la justification des responsabilités qu'ils exercent depuis 1953. Elles contribueront en outre à produire une nouvelle configuration de l'action publique dont l'avènement au milieu des années 1980 sera à l'origine d'une réorganisation en profondeur du dispositif. Il apparaît donc opportun de saisir ces critiques dans le contexte où elles sont formulées. Il convient d'abord d'en capter la teneur en mesurant notamment l'influence des idées, analyses et valeurs qui se diffusent dans divers segments de la société au cours des années 1970. Il importe ensuite d'en comprendre la dimension politique, en identifiant les organisations d'où elles sont émises, les acteurs qui en sont les principaux vecteurs, les motivations déclarées ainsi que les intérêts sous-jacents dont elles sont porteuses. Il s'agit enfin de mesurer la portée de ces critiques, en repérant les voies par lesquelles elles tendent à se traduire en recettes d'action publique et à alimenter des répertoires qui s'affirmeront progressivement comme des alternatives aux recettes politiques suivies par les gouvernants.

Notre analyse accorde une place centrale à la formation de ces nouveaux répertoires d'action publique. Le recours à une approche en termes de répertoires s'impose ici au regard des multiples vertus heuristiques que comporte ce type d'approches¹. Devant une configuration caractérisée par la pluralité des acteurs et des intérêts s'opposant autour de la définition des recettes pertinentes de l'action publique, il offre à l'analyste la possibilité d'apprécier la teneur des débats qui se déploient sur ces questions au sein de l'appareil d'État ou dans l'espace public. Appliqué au cas du 1 % logement, il doit nous permettre de cerner les changements qui s'opèrent en bout de course dans les termes de l'impératif de justification auquel sont soumis les acteurs de cette institution. Saisir le processus d'émergence de nouveaux répertoires d'action dans le secteur du logement constitue dès lors une étape

¹ Cf. chapitre II.

importante dans l'analyse des mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement. Ce processus implique la mise en cohérence d'un ensemble d'idées et de critiques qui se signalaient jusque-là par leur caractère épars et qui se voient dotées désormais d'une capacité à peser sur les termes du débat public. Il permet à des intérêts hétérogènes de s'agglomérer autour de projets de transformation de l'action publique et de se structurer en régulations susceptibles de remettre en cause les orientations définies par les ministères sectoriels. Deux de ces répertoires sont distingués dans les pages qui suivent en relation avec l'influence qu'ils exercent sur la redéfinition des finalités et des instruments de l'action publique pendant la période étudiée. L'un est porteur d'un projet de décentralisation des responsabilités, l'autre compile les thèses et les recettes mobilisées par les partisans d'une réforme néo-libérale des politiques publiques¹. Les modalités de leur émergence sont perceptibles sur des scènes distinctes de l'action publique : celles de la protection sociale et des relations professionnelles (2.1) et celles de la politique urbaine et de la politique du logement (2.2).

2.1 La mise en cause du paradigme keynésien-modernisateur au profit de l'orthodoxie budgétaire

Au paradigme keynésien qui dominait l'action de l'État depuis la guerre, le « tournant néo-libéral » substitue un paradigme monétariste adossé aux théories néo-classiques et à une expertise économique préconisant l'adoption de réponses nouvelles face à la crise économique et sociale. Alors que l'action publique s'appuyait sur une équation garantissant aux salariés une redistribution équitable du produit de la croissance économique (augmentation des salaires et des cotisations sociales, production de services et d'équipements collectifs), la mise en œuvre de politiques centrées sur l'offre et respectueuses des équilibres budgétaires s'impose désormais comme une voie incontournable. La décision de redéfinir les conditions de la croissance économique et de rompre avec une intervention fondée sur le soutien de la demande peut alors s'interpréter comme l'aboutissement d'une transformation spécifique à l'appareil d'État. Cette modification de la conception et des modalités de l'action gouvernementale résulte pour partie de l'ascension réalisée au cours des années 1970 par une nouvelle génération de technocrates politisés et porteurs de nouvelles recettes de politiques

¹ Une attention particulière est accordée à ce second répertoire qui acquiert une position de force dans l'élaboration de l'action publique au milieu des années 1980.

publiques¹. L'émergence de cette élite administrative légitimée par sa maîtrise de l'expertise économique entraîne une redistribution des ressources et des prérogatives entre les différents secteurs d'intervention de l'exécutif. Elle modifie également les perspectives dans le domaine des relations professionnelles, la refonte de la politique sociale préconisée par les « experts économistes d'État » impliquant à terme une redéfinition des termes de l'échange avec les partenaires sociaux et une remise à plat des modes de financement et de gestion de la protection sociale.

Au-delà des recompositions qui s'observent au niveau des équilibres internes à l'État et des relations qu'entretient celui-ci avec ses partenaires, les nouvelles thèses néo-libérales véhiculent des préoccupations, des contraintes, des pratiques et des instruments qui tranchent avec ceux qui caractérisent les politiques mises sur pied après-guerre. Il s'agit de restituer dans ses grandes lignes le processus par lequel les pouvoirs publics – et le patronat qui connaît au même moment une évolution comparable – incorporent ces thèses dans leurs propres logiques d'action. Deux séquences successives peuvent être distinguées à l'intérieur d'une période marquée par la discontinuité de la politique mise en œuvre par le gouvernement dans le champ du social. Alors que la première se caractérise par la volonté de l'exécutif de mettre en œuvre une politique de modernisation de la société fondée sur la relance de la négociation collective (2.1.1), le premier choc pétrolier constitue le prétexte d'une inflexion des politiques économiques et sociales qui conduit à la consécration des recettes néo-libérales lors du « tournant de la rigueur » de 1983 (2.1.2).

2.1.1 Les limites de la politique contractuelle engagée dans le cadre de la « nouvelle société »

L'après-1968 voit le gouvernement français reprendre à son compte la volonté d'un changement politique et social. Cette volonté passe notamment par l'engagement d'une vaste politique contractuelle invitant les partenaires sociaux à accompagner le développement industriel par la production de normes favorisant l'adaptation du travail et la sécurité des travailleurs. C'est à la mise en œuvre de cette politique que nous souhaitons nous intéresser dans un premier temps, en tentant en particulier de saisir dans quelle mesure les pratiques développées dans la négociation par les organisations représentant les employeurs et les salariés relayent l'ambition modernisatrice du nouvel exécutif.

¹ Cf. B. Jobert, B. Théret, 1994, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », B. Jobert (dir.), *op. cit.*, p. 21-85 et P. Bezes, 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.

L'affirmation par les pouvoirs publics d'une nouvelle doctrine des relations professionnelles

Annoncée par Jacques Chaban-Delmas dans son discours de politique générale du 17 septembre 1969, la « nouvelle société » consiste en un ambitieux train de réformes qui traduit la volonté de l'exécutif de changer de méthode de gouvernement suite à la démission du Général de Gaulle. Accusé d'étouffer toute forme d'initiatives chez ses partenaires et d'attiser les extrémismes par sa propension à figer l'organisation de la société (selon la critique de la « société bloquée »¹), l'État est alors au centre des critiques². Largement influencé par l'approche des hauts fonctionnaires réformateurs et autres membres du Club Jean Moulin, le Premier ministre décline le principe d'une réforme de l'État destinée à moderniser l'action de celui-ci (diminution du poids excessif de l'administration, décentralisation, désacralisation de l'exercice du pouvoir...) et à intégrer les aspirations émanant de la société (responsabilisation des citoyens, participation, rajeunissement des structures sociales, information...). Face à un pouvoir marqué par sa structure tentaculaire et sa dimension oppressive, il s'agit en particulier de favoriser l'émergence de « contre-pouvoirs » situés à l'extérieur de l'administration et capables d'exercer un contrôle démocratique sur l'action de celle-ci³.

Les syndicats ouvriers sont désignés avec les élus locaux et les administrés parmi ces acteurs qui ont vocation à voir leurs droits renforcés et/ou leurs responsabilités accrues dans le cadre de la « nouvelle société ». L'accent mis sur le développement du dialogue social est emblématique d'une réforme qui cherche à rompre avec un autoritarisme symbolisé par les ordonnances de 1967⁴. L'essor de la négociation collective est prévu dans la fonction publique – où elle est conçue comme un vecteur essentiel de la réforme de l'administration – mais aussi dans les entreprises du secteur privé. Avec le développement de la formation professionnelle pour tous, cet essor est conçu comme un moyen d'accroître l'émancipation politique des travailleurs et de renforcer leur dignité par l'association de leurs représentants aux responsabilités. Ce faisant, il doit contribuer à la réalisation du deuxième volet du programme d'action gouvernemental qui vise à favoriser l'accélération de l'industrialisation

¹ M. Crozier, 1970, *La société bloquée*, Paris, Le Seuil.

² P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 108.

³ *Ibid.*, p. 127-128.

⁴ Rappelons que les ordonnances Jeanneney sur la Sécurité sociale réduisent les prérogatives des organisations syndicales (suppression de l'élection des représentants des salariés aux caisses, réduction de leur nombre dans les conseils d'administration) et instaurent une reprise en main du dispositif par l'administration au nom de la nécessité d'assainir la gestion du système et de résorber les déficits.

prévue par les V^e et VI^e plans via le décloisonnement du corps social et la pacification des relations professionnelles. Ce que l'on appellera le « social-delorsisme »¹ peut en effet s'interpréter comme « *une nouvelle doctrine des relations professionnelles* »² procédant par rupture avec la peur du « face à face » qui domine la société française³. Cette volonté d'étendre la « politique contractuelle » à de nouveaux domaines s'inscrit alors dans la continuité d'une politique sociale amorcée dès avant 1968 sur la base du développement d'une sphère du « partenariat social » entendu comme mode de régulation par convergence des interventions de l'État et des partenaires sociaux⁴.

L'engagement d'une grande politique contractuelle par la nouvelle direction du CNPF

La mise en œuvre des réformes annoncées par Chaban est favorisée par l'existence d'une concordance de vue avec le patronat français. À l'image d'une partie de la droite politique et de l'exécutif, plusieurs responsables patronaux identifient dans la crise de mai 1968 les signes d'une impopularité croissante et d'une perte d'efficacité de leur action⁵. Soucieux de restaurer la légitimité de l'intervention patronale, ces responsables nationaux militent en interne pour la rénovation du CNPF et estiment qu'il appartient désormais à la confédération patronale d'abandonner sa posture défensive habituelle pour se transformer en « *lieu de responsabilité collective et sociale du patronat* » et devenir « *l'un des acteurs majeurs de la transformation de la société française* »⁶. François Ceyrac précisera cette orientation lors de l'assemblée générale qui marque son accession à la présidence du CNPF en juin 1973 : « *La vocation du CNPF n'est pas de défendre tel ou tel intérêt particulier mais d'apporter au nom de l'ensemble des chefs d'entreprise une contribution collective à la construction d'une société plus forte, plus prospère, plus humaine. De ce point de vue, qui est déterminant, toutes les entreprises quelles que soient leur forme et leur dimension ont une responsabilité commune et*

¹ Conseiller social du Premier ministre de 1969 à 1972, Jacques Delors est le principal artisan de la « nouvelle société ».

² J. Bunel, J. Saglio, 1979, *op. cit.*, p. 163.

³ M. Crozier, 1964, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil.

⁴ B. Friot, 1998, *op. cit.*, p. 196. Notons que si l'esprit d'initiative de Chaban engendrera rapidement un conflit de territoire institutionnel larvé avec le Président Pompidou, le programme de la « nouvelle société » ne dépare alors en rien l'analyse de ce dernier convaincu par la crise de mai 1968 que la poursuite de l'industrialisation passe par un changement des relations sociales (A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 121).

⁵ Cette inefficacité est attribuée par les responsables concernés à la permanence d'une culture de l'autorité et de la confrontation directe dont les accords de Grenelle ont montré les limites, les négociations entamées au plus fort de la contestation ayant abouti à des concessions coûteuses pour les employeurs (augmentations de salaires, extension des droits syndicaux *via* la reconnaissance de la section syndicale d'entreprise).

⁶ J. Bunel, J. Saglio, 1980, « La redéfinition de la politique sociale du patronat français », *Droit social*, 12, décembre, p. 498.

un destin solidaire »¹. La jonction opérée par ce « modèle de société » avec le projet gouvernemental de « nouvelle société » s'établit notamment sur la nécessité d'institutionnaliser les relations entre le patronat et les syndicats. Portée depuis plusieurs années par les ailes modernistes du patronat comme le Centre des jeunes dirigeants (CJD) ou l'association Entreprise et progrès², cette stratégie fondée sur l'essor de la négociation collective gagne en influence au sein de l'appareil patronal avec l'adoption de la réforme des statuts du CNPF au mois d'octobre 1969³.

Alors que le renforcement du poids du CNPF fait figure d'impératif face à l'accentuation du rôle de l'État dans l'économie, cette réforme cherche autant à renforcer la capacité d'action de la confédération⁴ qu'à lutter contre le conservatisme latent de nombreux employeurs⁵. Désormais majoritaires en nombre dans l'équipe dirigeante du CNPF, les modernistes ont toute latitude pour lancer la « grande politique contractuelle » qui doit permettre au patronat de devenir une force de proposition en matière de politique sociale⁶. L'objectif de cette politique contractuelle consiste à consolider un compromis fordien relevant principalement jusque-là du niveau de l'entreprise en élargissant celui-ci à l'ensemble du salariat⁷. Ainsi, la production d'avantages supplémentaires en termes de salaires et de sécurité

¹ P. Morville, 1985, *Les nouvelles politiques sociales du patronat*, Paris, La Découverte, p. 33

² Pour cette association, la « réconciliation de l'entreprise avec les Français » passe principalement par une amélioration des relations sociales dans l'entreprise : prise en compte de la diversité des intérêts en présence, reconnaissance de la normalité du conflit et de la négociation comme procédures d'élaboration des compromis, accession au « besoin de reconnaissance » qui anime les salariés, etc. (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 226-227). À l'instar du CFPC et du CJP dans les années 1950-1960, le CJD et Entreprise et progrès constituent au cours des années 1970 des laboratoires de réflexion et d'innovation dans lesquels le CNPF puise les éléments qui lui permettent d'élaborer sa nouvelle doctrine en matière de relations professionnelles et de management.

³ Cette réforme comporte plusieurs volets. Elle confie d'abord à l'exécutif confédéral le pouvoir de fixer la politique générale de l'organisation et de conclure des accords engageant les entreprises sans disposer de l'assentiment préalable des organisations patronales (fédérations professionnelles et structures interprofessionnelles). Elle renforce ensuite la représentation des structures interprofessionnelles au sein du CNPF et intègre les petites et moyennes entreprises dans les organisations professionnelles et interprofessionnelles – ceci dans le but notamment de limiter l'influence de la CGPME (J. Bunel, J. Saglio, 1980, *op. cit.*, p. 493).

⁴ Ce renforcement est justifié par la nécessité d'accroître l'efficacité de l'action patronale : « *L'entreprise ne peut trouver sa cohérence interne par ses seules forces. La sécurité, l'emploi, les garanties de ressources, les possibilités de formation de ceux qui y travaillent appellent une politique sociale qui prolonge celle de l'entreprise. Au-delà de certaines limites, l'entreprise a toujours besoin d'une organisation collective pour prolonger son action et lui conférer un supplément de forces* » (déclaration de François Ceyrac en juin 1973, cité par *ibid.*, p. 493). Il vise en l'espèce à « *constituer (...) le CNPF en véritable mouvement national, doté d'un centre qui soit autre chose qu'une simple coordination, assez lâche et impotente, de féodalités professionnelles autonomes* » (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 233).

⁵ Ce conservatisme est symbolisé à la fin des années 1960 par la tendance qu'ont de nombreux employeurs à freiner la reconnaissance de la section syndicale d'entreprise et « *à résister aux revendications du mouvement ouvrier et aux initiatives des pouvoirs publics au nom des charges accablantes que supportent les entreprises* » (J. Bunel, J. Saglio, 1979, *op. cit.*, p. 169).

⁶ *Ibid.*, p. 169.

⁷ Ce dont témoigne les objectifs soumis aux adhérents du CNPF en juin 1973 dans le cadre du « modèle de société » élaboré par la nouvelle équipe dirigeante (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 262-263).

est conçue comme une concession inévitable aux revendications sociales¹. Dans l'esprit des nouveaux responsables patronaux, cette orientation a vocation à préserver la possibilité d'un développement économique de type capitaliste par la consolidation du rôle des confédérations syndicales et de leur capacité à maîtriser les débordements de leurs bases respectives².

Le dialogue engagé avec les organisations syndicales sous l'égide de François Ceyrac³ donne lieu à une intense phase de négociation collective et débouche sur une série d'accords nationaux interprofessionnels portant notamment sur la sécurité de l'emploi (1969), la mensualisation des salaires et les indemnités journalières de maternité, la formation professionnelle continue (1970-1971), les préretraites (1972) et l'indemnisation du chômage (1974). Ces accords sont signés par l'ensemble des organisations syndicales même si la CFDT et, à un degré moindre, la CGT ont tendance à entretenir une distance relative avec une politique contractuelle qu'elles envisagent avant tout comme une étape préalable à l'avènement du socialisme⁴. Le consensus qui s'exprime rapidement en faveur d'une négociation centrée prioritairement sur des revendications quantitatives n'est sans doute pas étranger à ce succès relatif⁵. La traduction en termes économiques de la formidable diversité des revendications qui s'expriment au niveau local (voir *supra*) est alors censée produire des gains politiques tant en direction des syndicats signataires que du patronat : les premiers sont supposés trouver là une opportunité de valoriser leur action par des résultats mesurables et extensibles sur une base statutaire ou catégorielle, tandis que le second se voit offrir la possibilité de revendiquer la paternité de ce qui se présente alors comme la plus grande avancée sociale enregistrée depuis la Libération.

¹ « Cette évolution (...) n'est évidemment pas un ralliement à l'économie dirigée, mais un effort pour faire leur place, dans une économie qui reste libérale, aux institutions sociales indispensables » (J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 57).

² L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 260-261. Cette stratégie d'apaisement social n'est pas propre au patronat du secteur privé. Elle sous-tend également les « contrats de progrès » qui seront conclus dans plusieurs entreprises publiques (EDF, SNCF, RATP, Charbonnages de France) à l'invitation du gouvernement. Dans ces entreprises, « (la) règle du jeu veut que la contestation syndicale attende pour s'exprimer le moment du renouvellement des contrats : la grève est étroitement liée à la négociation » (J. Bunel, J. Saglio, 1979, *op. cit.*, p. 165).

³ Nommé en 1967 à la tête de la commission sociale du CNPF, François Ceyrac est le principal artisan de la réforme du CNPF et incarne le courant moderniste qui prend les rênes de l'organisation patronale à la fin des années 1960. Sur la trajectoire suivie par ce permanent patronal au sein de l'appareil du CNPF et de l'UIMM, voir H. Weber, 1991, *op. cit.*, 243-256.

⁴ La CFDT manifeste des réserves sur le contenu de certains accords, à l'image de celui sur la formation continue qu'elle tardera à signer (J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 62 et J. Bunel, J. Saglio, 1979, *op. cit.*, p. 171).

⁵ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 258-259.

La politique contractuelle engagée par le patronat répond amplement en cela aux attentes qui étaient attachées au projet de « nouvelle société ». Cette convergence provient en partie de la permanence d'une croyance, partagée par l'ensemble des partenaires, en l'existence d'un effet d'entraînement réciproque entre progrès économique et progrès social¹. En intervenant sur des sujets aussi sensibles que la réduction des inégalités salariales ou la reconversion de la main-d'œuvre, les accords conclus par les partenaires sociaux sont perçus comme étant de nature à participer à la cohésion sociale de l'entreprise et à la réalisation d'une stratégie économique basée sur la restructuration de l'industrie et la compétitivité des entreprises. Le degré de compatibilité des accords interprofessionnels avec l'orientation de la politique sociale du gouvernement est d'autant plus élevé que l'État est devenu un partenaire à part entière de la négociation². L'exécutif prend en effet l'habitude dans le cadre de la politique contractuelle d'intervenir à plusieurs moments clés. À l'image de la position adoptée à l'occasion des négociations ayant abouti à l'accord du 21 février 1968 sur l'indemnisation du chômage partiel, il invite régulièrement les partenaires sociaux à entamer la négociation et n'hésite pas le cas échéant à faire pression sur ceux-ci de façon à ce qu'ils aboutissent à un compromis³. Il développe également le réflexe de valider et d'étendre les résultats de la négociation en ayant recours à la loi. S'imposant au tournant des années 1970 comme l'un des principaux modes d'élaboration des réformes sociales, le recours à la « loi négociée » répond en l'espèce à la volonté de l'État, « *soucieux d'asseoir la légitimité de la loi, (de faire précéder celle-ci) de négociations ou de concertations destinées à en préparer le contenu. (...) L'objet de la négociation est alors de légiférer, et la loi n'a pas d'autre objet que de donner une force légale à une convention* »⁴.

Cette hybridation du système de normes juridiques matérialise l'existence d'un consensus entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux en matière de politique sociale. À l'image de la consultation qui se développe parallèlement au niveau du gouvernement et de

¹ Il convient de souligner que plusieurs membres de l'équipe dirigeante du CNPF ont une formation similaire à celle des élites politico-administratives et émargent dans les mêmes réseaux modernistes : « *l'ère Chaban (1969-1972) incarne un moment de grande unité politico-idéologique de la technocratie, publique et privée* » (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 271-272).

² J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 61.

³ Cette propension de l'État à rester « derrière le rideau » s'observe dans le cas de l'accord sur la mensualisation des salaires et de celui sur le droit à la formation continue, tous deux négociés sous la menace d'un projet de loi en cas d'échec (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 231-232).

⁴ A. Supiot, 1994, *op. cit.*, préface p. XXV. Ce mécanisme est mobilisé par les acteurs de la formation professionnelle, domaine dans lequel l'accord interprofessionnel conclu en juillet 1970 sur la formation continue connaît une traduction législative dans le cadre de la loi du 16 juillet 1971.

l'administration¹, elle manifeste chez les premiers une volonté d'associer les représentants des employeurs et des salariés à la décision et de favoriser ainsi la mise sur pied de dispositifs adaptés aux réalités du terrain. Le succès rencontré par la technique de la « loi négociée » est cependant tout aussi révélateur des limites auxquelles se heurtent les seconds dans la mise en œuvre la politique contractuelle. L'ambition initiale du gouvernement Chaban-Delmas était d'élargir au secteur privé l'expérience des « contrats de progrès » conclus dans les entreprises publiques. Il s'agissait d'instituer des négociations régulières à l'échelle de l'entreprise de façon à désengager l'État et à dépolitiser les relations entre le patronat et les syndicats². Mais le principe de la négociation d'entreprise bute pendant la première moitié des années 1970 sur la faible disposition à négocier qui caractérise la plupart des acteurs. Du côté patronal, il suscite une opposition qui se manifeste aussi bien au niveau des employeurs (en relation avec les craintes suscitées par la revendication autogestionnaire) qu'à celui d'un CNPF attaché à « empêcher des solutions négociées en ordre dispersé qui ouvriraient "une voie dangereuse" pour l'ensemble du patronat »³. Du côté des organisations syndicales, la formule des accords nationaux interprofessionnels tend à l'emporter par défaut du fait de la pauvreté des ressources mobilisables pour négocier à l'échelle des structures territoriales⁴ tout en étant limitée par la réticence qu'éprouvent certaines organisations à l'idée de brider leur capacité d'arracher des avancées sociales par la lutte menée au sein de l'entreprise⁵.

Les limites de la politique contractuelle se manifestent alors aussi bien à la lumière de l'intensité des conflits qui agitent les entreprises françaises que de l'extériorité des questions abordées par les confédérations par rapport aux revendications formulées dans le cadre des luttes locales⁶. Le développement de la négociation collective au sommet s'interprète de ce

¹ Jean-Daniel Reynaud évoque en ces termes cet âge d'or de la gestion étato-corporative : « avant toute grande décision de l'exécutif ou toute initiative législative, la consultation est aujourd'hui de règle. Ministres ou premier ministre reçoivent les représentants de la profession, leur font connaître leurs intentions, écoutent l'expression de leur point de vue. Bien qu'aucun texte ne contraigne à utiliser cette procédure, les omissions sont ressenties comme une infraction à un code non écrit et soulèvent de vives protestations. C'est encore plus vrai pour le règlement : bien des textes de loi, contre lesquels les intéressés avaient fait connaître leur hostilité, sont adoucis par les règlements d'administration ou les circulaires, élaborés dans les directions avec le concours actif de représentants patronaux ou ouvriers » (1975, *op. cit.*, p. 263).

² L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 260.

³ J. Bunel, J. Saglio, 1979, *op. cit.*, p. 176, les auteurs reprenant une expression employée par l'UIMM pour désigner les risques de surenchère salariale à l'œuvre dans certains accords d'entreprise sur la mensualisation.

⁴ « (Le) *vide contractuel* (qui s'observe au niveau) régional n'est pas surprenant. Les organisations de salariés ne sont pas plus attachées au renforcement de leur action et de leurs négociations à ce niveau. Les moyens matériels et les ressources humaines dont elles disposent sont trop faibles pour assurer une action décentralisée » (*ibid.*, 186).

⁵ « (...) les syndicats considèrent que tout accord national peut être amélioré dans les entreprises, si le rapport de forces le permet, et refusent par conséquent de se lier par des accords nationaux » (A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 124).

⁶ « La politique contractuelle se développe, conformément aux vœux du patronat, hors de l'entreprise, c'est-à-dire sur des sujets qui ne mettent pas en cause le pouvoir du chef d'entreprise. (...) Le droit à la formation

point de vue comme la marque chez les acteurs économiques et sociaux d'une impuissance à mettre en œuvre un dialogue social décentralisé. Le recours à la « loi négociée » s'explique de la même manière par la capacité de cette procédure de « rendre (la négociation) inutile tant au plan régional qu'à celui de l'entreprise »¹, au risque cependant pour les artisans de la « nouvelle société » d'aboutir à des résultats inverses de ceux qui étaient escomptés : propension de la négociation à produire des normes aveugles aux spécificités locales et à renforcer le rôle de l'État dans les relations professionnelles, concentration de la négociation au niveau où les clivages idéologiques sont les plus marqués.

2.1.2 La conversion du CNPF et de l'exécutif aux recettes d'action néo-libérales

Les limites manifestes de la politique contractuelle et l'entrée de l'économie française dans la crise conduisent à partir du milieu des années 1970 à une transformation en profondeur de la logique de modernisation de la société prônée au lendemain de la crise de mai 1968. Plusieurs groupes et agents puisent dans cette nouvelle configuration les raisons qui leur permettent de justifier une rupture avec les recettes de politiques publiques adoptées après-guerre et les pratiques développées dans le champ des relations professionnelles en référence au modèle de la démocratie sociale. Situés au niveau de l'appareil d'État comme dans les structures patronales, ces acteurs vont peser à l'intérieur de leurs organisations respectives de façon à favoriser la définition d'une inflexion libérale dans la conduite de l'action publique et le retour à un certain conservatisme social. C'est le processus à l'œuvre tout au long de cette seconde séquence qui retient notre attention ici, tant pour la façon dont il se détermine à travers une succession de choix opérés par les acteurs concernés que pour sa capacité à redéfinir fondamentalement la conception des problèmes légitimes sur les scènes de l'action publique et des relations professionnelles au début des années 1980.

L'élaboration par le patronat d'une « nouvelle politique sociale »

Le patronat imprime une inflexion radicale à sa doctrine sociale pendant la seconde moitié des années 1970. Dans un contexte marqué par l'entrée dans la crise économique et l'installation

professionnelle, l'une des réformes les plus importantes que le gouvernement a négociée, est sans rapport avec la revendication des travailleurs d'obtenir un pouvoir de négociation sur l'organisation du travail ; de même la mensualisation n'implique pas un contrôle des cadences ni le rejet des salaires au rendement » (ibid., p. 125 et 143).

¹ J. Bunel, J. Saglio, 1979, *op. cit.*, p. 174.

d'une nouvelle équipe dirigeante au sommet de l'État, le CNPF décrète en 1975 une pause dans sa politique contractuelle au terme d'une négociation poussive portant sur les conditions de travail¹. Cette pause intervient alors qu'un grand nombre de chefs d'entreprises – les dirigeants des petites et moyennes entreprises au premier chef – conteste le bien-fondé de la stratégie définie à la fin des années 1960 par l'appareil confédéral. La « grande politique contractuelle » du CNPF est critiquée au regard du coût élevé qu'elle représente pour les entreprises : infléchissement du partage de la valeur ajoutée au détriment de la rémunération du capital, extension de la responsabilité des employeurs et socialisation accrue des risques sociaux. On lui reproche également son impuissance à apaiser les relations sociales (permanence d'un degré de conflictualité élevé dans l'entreprise) et à transformer les confédérations syndicales en partenaires responsables (incapacité à canaliser la spontanéité des luttes locales, maintien d'une doctrine ouvertement anti-capitaliste dans le cas de la CGT et de la CFDT)².

Attisée par la parution du rapport Sudreau favorable à un renforcement de la participation des salariés à la vie de l'entreprise³, l'exaspération de la base patronale contraint le CNPF à renverser son approche. Tirant parti de l'apprentissage mené au sein de clubs de réflexion comme Entreprise et progrès, celui-ci s'emploie à intégrer les valeurs dont la crise de mai 1968 a assuré la diffusion dans les représentations et les discours (contestation des formes d'autorité traditionnelles, dénonciation de la rigidité des structures sociales, aspiration de l'individu à plus d'autonomie et à l'épanouissement de sa créativité, etc.)⁴ pour construire la légitimité d'une « nouvelle politique sociale » davantage en phase avec les exigences du monde patronal⁵. Les orientations affichées par les dirigeants du CNPF à partir des années 1977-1978 expriment cette volonté de conjuguer libéralisme politique et conservatisme social : déplacer la négociation au niveau de l'entreprise définie comme le lieu principal

¹ Plus de deux années de négociations sont nécessaires pour aboutir au mois de mars 1975 à un accord-cadre que la CGT et la CFDT refusent de signer (*ibid.*, p. 172).

² L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 268-269. Pour un aperçu de la critique patronale de la « politisation » des grandes confédérations syndicales, voir J. Bunel, J. Saglio, 1979, *op. cit.*, p. 228-229.

³ P. Sudreau, 1975, *La Réforme de l'entreprise. Rapport du comité d'étude pour la réforme de l'entreprise*, Paris, La Documentation française. En écho aux propositions formulées dix ans plus tôt par François Bloch-Lainé, ce rapport préconise la reconnaissance d'un « droit d'expression » individuel et collectif des salariés ainsi que l'intégration des représentants des salariés dotés d'une voix délibérative dans les conseils d'administration ou les conseils de surveillance (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 287).

⁴ François Ceyrac déclare ainsi en 1980 : « nous avons remarqué, en particulier à l'occasion des Assises du CNPF en 1977, la transformation des aspirations des salariés qui veulent être plus libres, dans un cadre de vie plus souple et mieux adapté à leurs préoccupations individuelles » (cité par J. Bunel, J. Saglio, 1980, *op. cit.*, p. 497).

⁵ Cf. l'analyse de Luc Boltanski et Eve Chiapello, pour lesquels le « nouvel esprit du capitalisme » s'élabore en puisant sa justification dans le répertoire formé par la « critique artiste » de mai 1968 : « Confronté à une exigence de justification, le capitalisme mobilise un "déjà-là", dont la légitimité est assurée, et auquel il va donner un tour nouveau en l'associant à l'exigence d'accumulation du capital » (1999, *op. cit.*, p. 59).

d'élaboration de la politique sociale¹, personnaliser les rapports avec les salariés par l'instauration de nouveaux dispositifs de formation, d'information et de concertation dans l'entreprise², reprendre l'initiative sociale aux syndicats de façon à construire de nouvelles médiations entre les salariés et la direction de l'entreprise. Cette dernière orientation constitue la pierre angulaire de la « gestion concurrentielle du progrès social », stratégie adoptée par le CNPF en matière de relations sociales dans le but explicite de contourner les médiations instituées au sein de l'entreprise (comités d'entreprise, délégués du personnel) et de « reprendre le contrôle de la force de travail aux syndicats pour la donner au management »³.

La « nouvelle politique sociale » du patronat est présentée comme devant permettre de corriger les errements inhérents à l'ancienne politique contractuelle. La mise en veille de cette dernière s'inscrit selon les responsables du CNPF parmi les évolutions rendues nécessaires par les nouveaux défis auxquels les entreprises sont confrontées du fait du raffermissement de la concurrence internationale. Justifiée par l'identification d'un risque de surenchère exercée par les organisations syndicales dans la négociation⁴, cette pause s'opère en deux temps. Elle opère d'abord en écho à la volonté de rééquilibrer la répartition du coût représenté par la politique sociale suivant l'adoption d'une logique du « donnant-donnant » avec les salariés⁵. Elle prend une tournure plus radicale à la fin des années 1970 en relation avec le durcissement induit par l'adoption de la « gestion concurrentielle du progrès social ». Il s'agit désormais pour les dirigeants du CNPF de revenir sur l'erreur consistant à vouloir négocier avec des syndicats peu disposés à jouer le jeu de la « collaboration de classes » : « *On a maintenant compris qu'il fallait renoncer aux utopies anciennes et admettre qu'il est impossible de se*

¹ P. Morville, 1985, *op. cit.*, p. 35.

² À l'image des « cercles de qualité » empruntés au modèle japonais, ces dispositifs sont conçus comme un moyen pour la direction de l'entreprise de répondre « *aux aspirations nouvelles 'et le plus souvent individuelles des salariés à plus de responsabilité et de liberté dans le travail'* » (*ibid.*, p. 40, citant les propos tenus en 1980 lors de l'assemblée générale du CNPF par le président de la commission sociale, Yvon Chotard).

³ C. Howell, 1992, *Regulating labor. The State and industrial relations reform in postwar France*, Princeton, Princeton UP, cité par L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 270. La « gestion concurrentielle du progrès social » vise en l'espèce à substituer la maîtrise et l'encadrement aux organisations syndicales de façon à diminuer le contre-pouvoir représenté par celles-ci et à limiter l'organisation autonome des salariés : elle est supposée « *appliquer à la fonction syndicale la loi du marché (en laissant) jouer la concurrence entre 'ces deux dépositaires distincts des intérêts des salariés'*, les sections syndicales jouant la carte de la revendication collective, la hiérarchie celle des revendications individuelles » (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 299 et 302).

⁴ Au lendemain de la conclusion de l'accord-cadre de mars 1975 sur les conditions de travail, Yvon Chotard déplore chez la CGT et la CFDT une tendance à considérer les accords professionnels avant tout comme des tremplins vers de nouvelles avancées sociales et à ne pas se sentir tenues par les engagements qu'elles ont contractés dans ce cadre (*ibid.*, p. 286).

⁵ Définie en 1975 par le président de la commission sociale du CNPF, cette doctrine consiste à vouloir « *que les réformes s'effectuent, tant que dure la récession, à 'coût constant'* : toute concession patronale doit être désormais compensée par une concession syndicale de sorte que son coût pour l'entreprise soit nul » (*ibid.*, p. 286-287).

mettre d'accord avec les syndicats sur une définition des finalités de l'entreprise »¹. Le gel de la politique contractuelle dénote alors une transformation fondamentale de la doctrine patronale. Les dernières années de la décennie voient également le CNPF définir une ligne plus agressive en matière de négociation salariale² et lancer une offensive sur le système de protection sociale en réclamant la révision complète de son financement³. Il ne s'agit plus pour l'organisation patronale de contribuer à la réalisation d'un projet de société ni de chercher à préserver la paix sociale par l'octroi de prestations sur-salariales. Ainsi que le précise François Ceyrac en mai 1978 auprès des journalistes économiques et financiers, l'objet de la politique sociale du CNPF « *n'est pas d'accumuler de nouveaux avantages sociaux... mais de réformer les structures pour donner plus de souplesse et de liberté à l'entreprise* »⁴.

D'une approche dans laquelle les entreprises représentent des « *milieux protecteurs* » proposant des perspectives de carrière et une prise en charge de la vie quotidienne, où « *la sécurité fait partie (...) de la définition implicite, mais admise par tous, du contrat de travail* », l'on est passé en quelques années à un modèle qui substitue « *l'apologie du changement, du risque et de la mobilité (...) à la valorisation de l'idée de sécurité* »⁵. Ce modèle tire alors sa légitimité de valeurs – l'« autonomie », la « flexibilité », etc. – qui confèrent des habits neufs aux enjeux traditionnels du patronat français (dérégulation sociale, défense de l'autorité sans partage du chef d'entreprise, restriction de l'influence syndicale, etc.)⁶. Son avènement sanctionne l'échec de la politique engagée à la fin des années 1960 par

¹ Propos d'Yvon Chotard devant l'Assemblée générale du CNPF de décembre 1979, cités par J. Bunel, J. Saggio, 1980, *op. cit.*, p. 497.

² Dans une lettre adressée en septembre 1977 aux fédérations professionnelles et interprofessionnelles, Yvon Chotard précise que les augmentations de salaires ne doivent pas excéder le niveau de l'inflation (J. Bunel, J. Saggio, 1979, *op. cit.*, p. 232).

³ Cette offensive s'inscrit dans une « *stratégie sociale de rechange* » qui puise son inspiration dans les propos prononcés par François Ceyrac devant l'assemblée générale du CNPF de janvier 1977. Dans un contexte où l'ampleur exacte de la crise économique n'est pas encore perçue par les acteurs économiques, le président du CNPF, s'apprévoisant les effets d'une croissance faible et d'un niveau de chômage élevé, établit en effet pour la première fois un lien entre l'effort consenti par les entreprises et le taux de croissance : « *Dans ce cas, il faut le dire clairement, la conception de notre politique de l'emploi devra être fondamentalement révisée. Il ne saurait être question de continuer à faire peser sur les seules entreprises, dans une économie sans vigueur, une charge écrasante qui ruinerait notre compétitivité. Il faudrait alors dégager l'entreprise des obligations qu'elle supporte aujourd'hui et rebâtir, sur la base de la solidarité nationale, un système de prise en charge de ceux qui ne pourraient plus trouver dans un travail salarié la sécurité de l'existence* » (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 293-294, l'expression citée au début de cette note étant de l'auteur, l'autre étant soulignée par nous).

⁴ Cité par *ibid.*, p. 294.

⁵ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 56 et 137-139.

⁶ L'autonomie tend dans l'argumentation des libéraux à remplacer la médiation syndicale comme instance d'adaptation de l'activité aux réalités locales : « *La flexibilité, qui est d'abord la possibilité pour les entreprises d'adapter sans tarder leur appareil productif, et notamment le niveau d'emploi, aux évolutions de la demande, sera en effet également associé au mouvement vers une plus grande autonomie au travail, synonyme*

les ailes marchantes du patronat en vue de moderniser les relations sociales et de généraliser les avantages consentis par les grandes entreprises à l'ensemble du salariat. Cet échec est manifeste sur le plan idéologique, les évolutions doctrinales proposées par les dirigeants du CNPF (reconnaissance d'une responsabilité collective des entreprises dans le domaine social, substitution de la compétence à la propriété comme fondement de l'autorité du chef d'entreprise, développement du dialogue social¹) ne parvenant pas à s'enraciner dans les pratiques des employeurs faute de croiser les intérêts et les convictions du patronat des petites et moyennes entreprises². Il revêt également une forte dimension stratégique, le choix consistant initialement à intégrer les représentants de ces dernières dans les instances dirigeantes du CNPF s'avérant politiquement coûteux quelques années après la réforme des statuts de l'organisation patronale³.

La stratégie des modernisateurs finit par se briser sur la crise économique au cours de la seconde moitié des années 1970. Cette période est marquée par un retournement des équilibres politiques internes au CNPF. Contraints de recentrer leurs analyses sur la résolution des difficultés économiques et l'amélioration de la gestion de l'entreprise, les défenseurs de la logique modernisatrice sociale-libérale (les animateurs d'Entreprise et Progrès et du CJD en particulier) cèdent progressivement le pas devant les partisans d'une approche libérale aux accents traditionalistes⁴. La lutte pour la flexibilité de l'emploi et la préservation de l'autonomie du chef d'entreprise s'imposeront comme les thèmes essentiels de l'action du CNPF à partir des années 1980, période marquée par un climat d'exaltation des valeurs de

d'adaptation plus rapide du terrain aux circonstances locales sans attendre les ordres d'une bureaucratie inefficace » (*ibid.*, p. 279).

¹ J. Bunel, J. Saglio, 1980, *op. cit.*, p. 495.

² La recrudescence de la conflictualité sociale du début des années 1970 et les entailles infligées à la propriété de l'appareil de production (occupations d'usines, projet autogestionnaire symbolisé par la lutte des Lip...) engendrent un climat qui agit dès lors sur les patrons davantage comme une incitation à se crispier sur les fondements traditionnels de leur autorité qu'il ne les conduit à envisager sereinement la réforme des relations sociales au sein de l'entreprise (A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 135).

³ Au lieu de canaliser l'expression de la tendance la plus rétrograde du patronat, ce choix a en effet obligé la direction du CNPF à chercher à préserver l'unité de l'organisation en toutes circonstances, imposant un effort de synthèse permanent qui a eu tendance à donner du poids aux thèses conservatrices et à exposer le patronat aux critiques des élites réformatrices (à l'image de celles formulées dans le rapport Sudreau).

⁴ H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 310-311. Preuve du succès remporté par les ailes conservatrices du patronat, la « nouvelle politique sociale » du patronat tend à être exposée par les dirigeants du CNPF sur le mode de l'autocritique, à l'image d'un François Ceyrac justifiant en février 1980 l'enterrement du projet réformateur dont il avait été l'un des principaux artisans par un plaidoyer vibrant en faveur de l'autonomie de l'entreprise : « Pendant des années, on a sous-estimé le rôle fondamental de l'entreprise dans le progrès social et le développement de l'innovation sociale (...). C'était une vision fautive et pernicieuse. Elle aboutissait à scléroser les rapports humains sur les lieux de travail et à simplifier à l'extrême les solutions. C'était, en définitive, la négation du progrès social qui doit s'incarner dans l'entreprise car c'est dans l'entreprise que la recherche et l'innovation sociale peuvent être conduites en fonction des données concrètes (...). Je suis personnellement très attaché à ce que j'appelle "l'autonomie" de l'entreprise dans le domaine social » (cité par J. Bunel, J. Saglio, 1980, *op. cit.*, p. 497).

l'entreprise que l'organisation patronale mettra à profit pour se transformer en groupe de pression – en s'autoproclamant le « parti de l'entreprise » – et s'installer dans un rôle de protecteur de l'économie française contre les excès bureaucratiques et idéologiques de l'État socialiste.

L'émergence progressive du paradigme de la désinflation compétitive

La volte-face stratégique réalisée par le patronat à la fin des années 1970 n'est pas sans rapport avec le processus qui voit les thèses néo-libérales monter en puissance au sein de l'appareil d'État avant de transformer la conception de l'action publique au milieu des années 1980. Le principe d'une injection de recettes libérales dans l'élaboration des politiques publiques pointe dès les années 1960¹. Alors que l'extension du champ de la planification opérée à l'occasion des IV^e et V^e plans s'accompagne d'un renforcement du rôle des grands ministères sectoriels dans l'élaboration du plan (Affaires sociales, Agriculture, Équipement...), un groupe de hauts fonctionnaires issus de la Direction du Budget et de l'entourage du ministre des Finances, Valéry Giscard d'Estaing, s'attache à contenir l'influence des administrations dites « dépensières » et militent en faveur d'une rationalisation de l'action de l'État. Cette préoccupation s'affirme chez des acteurs sensibles depuis le plan de stabilisation de 1963 à une doctrine économique orthodoxe centrée sur la préservation de l'équilibre budgétaire et la lutte contre l'inflation². Elle alimente une conception portée par d'autres composantes de la haute-administration (les membres de la Direction de la Prévision notamment) et qui consiste à faire de l'administration un objet de réforme. Ce nouveau « *souci de soi de l'État* » s'affirme alors comme un répertoire de réforme alternatif à la planification : « *à la prévision-planification de type macro-économique concernant les grands domaines socio-économiques, s'ajoute le développement d'une connaissance fondée sur la micro-économie portant sur l'optimisation des dépenses publiques, l'évaluation des grands investissements publics et la rationalité des services administratifs* »³.

¹ P. Bezes, 2009, *op. cit.*, chapitres 2 et 3. Notre propos s'appuie principalement sur cette recherche dans les paragraphes suivants.

² Dans une note rédigée en septembre 1964, Jean Saint-Geours, sous-directeur à la Direction du Trésor, membre du Club Jean Moulin et futur directeur de la Direction de la Prévision, estime que les « *composantes significatives de ce "néo"-libéralisme sont (...) la limitation ou le recul des interventions de l'État (avec le démantèlement progressif des moyens de contrôle), la "rénovation financière" qui passe notamment par la "neutralité aussi grande que possible du budget de l'État", l'utilisation de moyens globaux pour la régulation monétaire, la liberté des mouvements de capitaux mais aussi le relâchement du lien entre la gestion financière (budget et monnaie) et la gestion économique* » (*ibid.*, p. 71).

³ *Ibid.*, p. 77.

Adoptée en janvier 1968, la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) constitue un programme spécifique de réforme administrative qui vise à formaliser l'ensemble des pratiques développées pendant les années 1960 dans ce domaine. Elle converge avec le programme politique de la « nouvelle société » sur l'idée qu'il convient de recentrer l'État sur ses missions essentielles en externalisant des responsabilités vers d'autres niveaux d'actions (services déconcentrés, collectivités locales, acteurs privés) et qu'il faut « *renforcer le centre en le dotant de fonctions de contrôle et de pilotage* »¹. Dans un contexte où le Commissariat général au plan commence à perdre de sa capacité de coordination et de mise en cohérence devant la montée en puissance des logiques sectorielles, le paradigme de la rationalité gestionnaire porté par plusieurs « experts-économistes » issus du ministère des Finances paraît à même d'imposer un nouveau principe régulateur et de maîtriser les externalités engendrées par le modèle de la gestion étato-corporative. L'élaboration de la politique gouvernementale s'apparente dès lors à un champ de force marqué par « *une opposition intra-étatique entre des hauts fonctionnaires qui revendiquent le gouvernement de l'appareil d'État comme condition du gouvernement des autres et ceux qui valorisent, sans souci de coordination et de contrôle, le développement autonomisé des ministères sectoriels, en relation et en adaptation avec leur environnement* »². Pour autant, les recettes néo-libérales tarderont à s'imposer comme paradigme dominant de l'action publique. Une rupture avec l'approche redistributive de l'État keynésien-modernisateur est certes amorcée en 1975-1976 à travers l'adoption d'un train de mesures destinées à maîtriser les déficits publics creusés par la crise économique³. Faute d'être affichée comme telle par un exécutif avant tout disposé à fonder le contrôle de la bureaucratie d'État sur la pression exercée par des « contre-pouvoirs » extérieurs à celle-ci, la politique de réduction des dépenses publiques est cependant contrainte à une relative « discrétion » pendant cette période⁴.

¹ *Ibid.*, p. 109.

² *Ibid.*, p. 98-99.

³ Les dispositions prises en 1975 par la Direction du Budget mobilisent des instruments conformes à l'orthodoxie budgétaire (gel des crédits, fermeture de lignes budgétaires...). La politique économique affichée par le Premier ministre Raymond Barre en 1976 s'appuie principalement sur des objectifs d'inspiration monétariste : lutte contre l'inflation, libération des prix, politique du franc fort dans le cadre du Système monétaire européen, restriction de la croissance de la masse monétaire (*ibid.*, p. 182-183).

⁴ La notion de « *politique discrète* » est mobilisée par Philippe Bezes pour qualifier la politique salariale que la Direction du Budget met alors en œuvre dans la fonction publique, politique composée selon l'auteur « *de mesures visant à imposer des coupes budgétaires qui imposent des pertes à des groupes spécifiques (ici les fonctionnaires) tout en en minimisant les coûts politiques* » (*ibid.*, p. 183).

Ainsi que le montrent Bruno Jobert et Bruno Théret, les thèses néo-libérales reçoivent une consécration politique à l'occasion du « tournant de la rigueur » mis en œuvre en 1983¹. Ce changement décisif est lié à l'influence acquise dans la haute administration par les « experts-économistes d'État » qui sont parvenus à se structurer en système d'acteurs autour du ministère des Finances au cours des années 1970. Issus pour la plupart de l'École nationale d'administration (ENA), de Polytechnique et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE), ceux-ci investissent la Direction de la Prévision pendant la seconde moitié des années 1970, avant de rejoindre la Direction du Budget où ils occuperont une position prépondérante à partir du milieu des années 1980. Les membres de cette « *régulation libérale* »² défendent une politique de « désinflation compétitive » – c'est-à-dire une politique ayant vocation à créer un environnement favorable aux entreprises françaises par la maîtrise de l'inflation et des dépenses sociales. Plusieurs évolutions sont prônées dans ce sens. Subordonné à l'objectif de stabilité monétaire, le plein emploi est désormais conçu comme une résultante mécanique de l'investissement privé qu'il revient par conséquent aux pouvoirs publics de stimuler par une politique économique active de l'offre. L'amélioration de la compétitivité des entreprises passe notamment par la rigueur budgétaire et l'allègement de l'intervention de l'État³. Plus de quinze ans après l'instauration de la RCB, l'adoption de ces objectifs réactive la volonté de réformer le fonctionnement de l'administration. De nouveaux outils gestionnaires seront mis en place au cours des années 1980-1990 en relation avec la diffusion progressive des théories élaborées par les tenants des sciences de l'organisation et du management public qui enjoignent l'administration à endosser les valeurs et les pratiques d'un secteur privé érigé en modèle⁴.

Alors que les prestations délivrées par les systèmes de protection sociale représentent la catégorie qui augmente le plus rapidement dans la dépense publique, les « experts-économistes » appliquent un principe similaire de rationalisation de l'intervention publique au

¹ B. Jobert, B. Théret, 1994, *op. cit.* Les pages qui suivent (à commencer par ce premier paragraphe) empruntent essentiellement à ce travail.

² *Ibid.*, p. 51. Par « régulation libérale », nous désignerons l'ensemble des acteurs agglomérés autour du ministère des Finances ainsi que les représentations, valeurs, normes et recettes de politiques publiques que ces acteurs s'efforcent de diffuser dans les différents champs de l'action publique sur lesquels ils exercent leur attention (la protection sociale et le logement en particulier).

³ Cf. chapitre VII.

⁴ P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 426. L'influence acquise par l'administration sous le régime de la V^e République est désormais soumise à un impératif d'efficacité : « (...) l'administration tend à passer d'une légitimité extrinsèque, découlant de son appartenance à l'État, à une légitimité intrinsèque, fondée sur l'analyse concrète de son action : on la jugera sur les résultats qu'elle est capable d'atteindre ainsi que sur son aptitude à gérer au mieux les moyens dont elle dispose, en vue d'obtenir la meilleure efficacité. Elle n'est plus dès lors assurée de plein droit de la légitimité : celle-ci ne lui est pas acquise d'avance mais doit être conquise ; elle dépend de la démonstration sans cesse réitérée du bien-fondé des opérations engagées et de la qualité des méthodes de gestion utilisées » (J. Chevallier, 2004, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, p. 64).

domaine de la politique sociale. Ils s'emploient ainsi à véhiculer l'idée selon laquelle « *les dépenses sociales deviennent un coût plus qu'un facteur de croissance économique et de stabilité politique et sociale* »¹. Les cotisations sociales en particulier sont mentionnées comme des charges pesant sur l'économie et l'emploi au sens où elles entraînent une augmentation du coût du travail et constituent une entrave à la compétitivité des entreprises. Pour les membres de la « régulation libérale », la solution consiste en une diminution du rôle de la cotisation dans le financement de la protection sociale au profit d'un financement par l'impôt – formule perçue comme plus rentable du fait de son assiette plus large². Afin d'appuyer leurs propositions de réforme, ceux-ci s'efforcent à la fin des années 1970 d'enrichir leur répertoire d'analyses et d'arguments en incorporant les faits sociaux émergents de précarité et d'exclusion sociale³. Fondé sur l'appartenance au salariat, le système de protection sociale mis en place après la guerre est décrit comme un facteur d'aggravation des phénomènes de pauvreté par son incapacité à intégrer les populations défavorisées. Pour compenser la défaillance des institutions héritées de l'État social, les partisans de l'orthodoxie recommandent de concentrer l'action publique sur les populations les plus pauvres, les classes moyennes ayant dorénavant vocation selon eux à rechercher sur le marché privé les réponses aux besoins qu'elles éprouvent⁴.

L'arrivée des socialistes au pouvoir est marquée par l'émergence d'un réseau d'« experts-sociaux » disposés à contester l'hégémonie naissante qu'exercent les « experts économistes » dans l'appareil d'État⁵. La publication d'une série de rapports officiels permet à ceux-ci d'élaborer un répertoire qui s'oppose à celui de la régulation libérale et aspire à renouer avec l'ambition initiale de la démocratie sociale à travers l'instauration de la

¹ B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 175. Cette approche s'impose alors simultanément dans la plupart des pays européens. Selon les critères de la Communauté européenne, les « déficits publics » (dont la réduction est définie à partir des années 1980 comme une condition à l'adoption de la monnaie unique) englobent les déficits des régimes de protection sociale avec le déficit budgétaire de l'État.

² Cette préoccupation est à l'œuvre dans le plan d'action gouvernemental annoncé par Raymond Barre en 1976 : la volonté de maîtriser les dépenses publiques concerne tout particulièrement celles de la Sécurité sociale tandis que la relance de l'investissement doit s'opérer *via* un transfert progressif sur les ménages des coûts induits par le choc pétrolier et la crise économique (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 291).

³ Le thème de l'« exclusion » apparaît au milieu des années 1970 sur la scène de la politique sociale avec la parution de l'ouvrage de René Lenoir, secrétaire d'État à l'Action sociale, qui désigne par ce terme la condition des personnes privées d'accès aux fruits de la croissance économique du fait de leur handicap (1974, *Les exclus. Un Français sur dix*, Paris, Seuil). Cette notion devient au milieu des années 1980 une catégorie de l'action publique désignant la situation des populations victimes de la « nouvelle pauvreté » (chômeurs de longue durée, personnes sans domicile fixe, etc.). Sur l'émergence de cette notion et des politiques de lutte contre l'exclusion, voir notamment S. Paugam (dir.), 1993, *L'exclusion. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.

⁴ B. Jobert, B. Théret, 1994, *op. cit.*, p. 43-45.

⁵ *Ibid.*, p. 61-63. Issus de l'École nationale d'administration (ENA) et proches de la CFDT pour la plupart, ces hauts fonctionnaires se retrouvent alors majoritairement au sein du Conseil d'État et du ministère des Affaires sociales.

démocratie locale¹. Le modèle d'intégration par le travail et la protection sociale étant remis en cause par la montée du phénomène de l'exclusion, il importe selon eux de promouvoir une nouvelle instance de médiation capable de favoriser « l'insertion » des individus. Le territoire est alors pensé comme le niveau pertinent pour la mise en œuvre de nouvelles politiques sociales aptes à compenser les insuffisances et les rigidités du système de protection sociale. Plusieurs vertus sont prêtées aux politiques territoriales : capacité à favoriser une action globale et transversale rompant avec les interventions sectorielles et cloisonnées des régimes sociaux, capacité à développer une pratique partenariale à contre-courant des modes de gestion autarciques qui caractérisent les institutions en place, capacité à moduler les prestations en fonction des caractéristiques locales à l'inverse de prestations sociales handicapées par leur caractère uniforme et inadapté². Cette conception du territoire comme « *espace de mise en cohérence* »³ s'institutionnalise au début des années 1980 à travers la création de plusieurs administrations de mission, dans le champ de la future « politique de la ville » notamment.

Mais le cantonnement de ces organismes à la marge du système de protection sociale et le départ progressif des « experts-sociaux » du ministère des Affaires sociales pendant la première moitié des années 1980 laissent *in fine* le champ libre aux tenants de la rationalité gestionnaire pour définir les nouvelles normes de l'action publique. Majoritaires au sein des grandes directions du ministère des Finances, ces derniers détiennent de fait un quasi-monopole en matière d'expertise économique. Alors que la fonction de régulation globale du plan s'est considérablement affaiblie, cette ressource leur permet de « *maintenir des règles d'attribution annuelle des crédits plus sensibles aux données conjoncturelles de la politique économique qu'à la prise en compte de véritables projets d'évolution des services collectifs* »⁴. Elle confère un poids considérable au ministère des Finances au sein de l'appareil d'État et tend à transformer l'élaboration des politiques publiques en un face-à-face entre celui-ci et les ministères sectoriels : « *l'affirmation de l'expertise financière se traduit par une implication très directe des Finances dans la conduite des politiques sociales. En témoigne par exemple ce directeur des hôpitaux : 'la Direction du Budget est omniprésente. Pas une circulaire, pas un arrêté, pas un décret ni un projet de loi n'est signé sans son feu vert, même lorsque les crédits de l'État ne sont pas directement en jeu. En cas de désaccord*

¹ Pour un exposé de cette ambition renouvelée, voir en particulier H. Dubedout, 1983, *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La Documentation française, sur les questions relatives à la ville et au logement.

² B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 310-315.

³ B. Jobert, P. Muller, 1987, *op. cit.*, cité par *ibid.*, p. 316.

⁴ J. Fournier, N. Questiaux, J.-M. Delarue, 1989, *op. cit.*, p. 735.

(fréquent) l'arbitrage du Premier ministre s'impose'' »¹. L'action publique sera dès lors soumise à une règle d'orthodoxie budgétaire, le ministère des Finances s'arrogeant régulièrement le pouvoir de freiner la mise en œuvre de politiques volontaristes « au nom d'un impératif de rigueur dont il (est) le seul à pouvoir apprécier les termes »².

2.2 La remise en cause de la politique universaliste du logement et de l'aide à la pierre

À l'image de la politique sociale et de la régulation du système de protection sociale, la politique du logement est profondément transformée par l'émergence d'une approche néolibérale globalement moins préoccupée de redistribuer les fruits de la croissance économique que de limiter l'action de l'État dans ce domaine. Cette transformation s'opère sur une quinzaine d'années, l'action publique passant entre le début des années 1960 et la fin des années 1970 d'une logique de soutien massif à la construction d'habitat en collectif à une logique de développement de la propriété individuelle financée par le secteur bancaire et l'épargne des ménages. Il s'agit ici de saisir les ressorts d'un processus ponctué par plusieurs décisions emblématiques (arrêt de la construction des grands ensembles, réforme de l'aide au logement) et conclu par une restructuration de la scène de la politique du logement conforme à la configuration que nous connaissons aujourd'hui. Pour ce faire, une attention particulière est accordée aux facteurs à même d'expliquer ce tournant. L'évolution des aspirations des ménages en matière de cadre de vie, l'émergence de régulations animées par l'ambition de modifier les objectifs et les instruments de la politique du logement et la lutte d'influence qui s'ensuit avec les membres de la régulation universaliste comptent parmi les dynamiques dont le rôle mérite en l'espèce d'être souligné. Deux controverses interdépendantes se signalent par leur caractère structurant dans ce processus, l'une portant sur la définition d'un habitat en mesure de compenser les maux de la société industrielle (2.2.1), l'autre concernant les modalités de financement de la politique du logement et le rôle incombant à l'État dans ce secteur (2.2.2).

¹ B. Jobert, B. Théret, 1994, *op. cit.*, p. 63-64, citant J. de Kervasdoué, 1987, « La santé est-elle sous-administrée ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 43, n° spécial.

² *Ibid.*, p. 64.

2.2.1 La « fin du modèle » des grands ensembles¹

La critique de la politique du logement mise en place au début des années 1950 repose en premier lieu sur un renversement des discours et des représentations portant sur les grands ensembles d'habitation. L'ensemble des qualités qui étaient prêtées au logement social à travers ce modèle d'aménagement urbain est remis en cause à partir des années 1960. Censé constituer un laboratoire pour une plus grande justice sociale et une nouvelle forme de citoyenneté, l'habitat collectif des grands ensembles apparaît progressivement comme le lieu d'une dissolution du lien social et des solidarités par sa propension à accentuer les clivages qui traversent la société industrielle. Cette vision qui devient dominante au début des années 1970 fait écho à l'inquiétude qui s'exprime à l'encontre des diverses formes prises par la ségrégation sociale. Mis en évidence par l'apparition de symptômes témoignant d'une détérioration de la qualité de la vie collective et de l'harmonie du corps social, le « mal des grands ensembles » incitera rapidement les pouvoirs publics à promouvoir un autre modèle politique et à transférer les vertus de socialisation attachées au cadre de vie vers la propriété individuelle.

L'échec d'une politique fondée sur le développement des équipements et de l'animation sociale

La dégradation de la vie sociale dans les nouveaux quartiers d'habitat construits à la périphérie des villes représente l'un des premiers motifs de mobilisation de la population dans les luttes urbaines. Diagnostiqué au cours des années 1960 dans plusieurs grands ensembles d'habitat social, ce phénomène constitue également l'une des principales raisons mises en avant par l'État durant la première moitié des années 1970 pour justifier l'abandon de ce mode d'urbanisation. Il témoigne alors des limites des équipements collectifs qui avaient été construits en vue d'engendrer un niveau élevé de socialisation dans ces quartiers. La volonté de coupler la croissance urbaine avec le développement des équipements socioculturels constitue pourtant une préoccupation précoce de l'exécutif dans le domaine de la politique urbaine². Il n'apparaît pas inutile de revenir brièvement sur cette histoire afin de saisir en quoi la politique de développement des grands ensembles s'inscrit dans le projet modernisateur

¹ L'expression est empruntée à T. Tellier, 2007, *op. cit.*

² T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 141-166. L'auteur souligne combien le secteur socioculturel naît plus largement de la convergence qui se dessine sur ce point dans les aspirations de groupes, professions et institutions situés dans les champs de la culture, de l'éducation ou du social (*ibid.*, p. 158).

élaboré par les élites politiques et administratives des débuts de la V^e République. En plus de répondre concrètement aux besoins ressentis par les habitants des grands ensembles, il s'agit, en implantant des équipements collectifs, de légitimer une forme d'habitat imposée par l'État en dépit de la préférence culturelle que manifestent les Français envers la maison individuelle. Cette volonté est affirmée simultanément au lancement de la construction des grands ensembles à la fin des années 1950 dans le cadre de la Commission de réflexion sur les « problèmes de la vie dans les grands ensembles » présidée par Pierre Sudreau¹. Elle connaît une première traduction réglementaire en 1960 avec l'adoption d'une mesure relative à l'aménagement de « locaux collectifs résidentiels » (ou « mètres carrés sociaux ») dans les nouveaux ensembles de logements².

L'objet déclaré de la programmation des équipements collectifs consiste à renforcer la cohésion sociale. Située au cœur des préoccupations du IV^e plan, la crainte d'une perte du lien social entraînée par la mutation de la société trouve alors dans les grands ensembles son terrain d'élection : « *À peine sortis de terre, ils posent déjà problème parce que les nouveaux occupants sont "dépayés". (...) L'équipement social, culturel et sportif qui doit se dresser à côté des immeubles ne doit pas seulement répondre aux "nouveaux besoins sociaux", il est l'instrument "indispensable à la vie collective", c'est-à-dire à un repayement des occupants dépayés* »³. Dans ce contexte, la construction d'équipements collectifs est conçue comme « *l'antidote à la disparition de la vie sociale* »⁴ et le moyen d'intégrer la population des nouveaux quartiers⁵. Ces équipements ont vocation ce faisant à lutter contre les disparités sociales et à contribuer au projet égalitaire qui sous-tend la politique du logement social. L'accent mis sur le développement des équipements collectifs est en effet emblématique d'une planification urbaine soucieuse de trouver un juste « *équilibre entre privé et public* » et de préserver l'intégration des ménages à faibles ressources en passant « *de l'espace* (de l'offre

¹ Les travaux de cette commission fixent une doctrine qui dominera les années 1960. Pendant cette décennie, le principe d'un développement des équipements collectifs dans les nouveaux ensembles d'habitat suscite un large consensus sur la scène politique (intellectuels proches du PCF, chrétiens sociaux, etc.) et occupe une place importante dans les travaux préparatoires du IV^e plan puis du V^e plan (*ibid.*, p. 138).

² La circulaire du 2 juin 1960 prescrit aux organismes constructeurs aidés par l'État de réaliser des « locaux spéciaux » dans les ensembles résidentiels de plus de cent logements et de mettre ces locaux à disposition des habitants afin qu'ils constituent le cadre d'utilisations collectives. La définition des objectifs et des règles de fonctionnement de ces équipements (rebaptisés « locaux collectifs résidentiels » en 1965) sera régulièrement actualisée par la réglementation au cours des années 1960-1970 (D. Rager, 1983, « Locaux collectifs résidentiels. L'expérience des villes nouvelles de la région d'Ile-de-France », *Cahiers de l'IAURIF*, 67, mars, p. 39-50).

³ F. Fourquet, N. Murard, 1992, *op. cit.*, citant les termes employés par les auteurs du IV^e plan.

⁴ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 155.

⁵ Il s'agit simultanément d'assurer l'insertion des grands ensembles dans le système urbain : « *la légitimité des équipements tient aux yeux des urbanistes et des élus locaux dans leur capacité de générer automatiquement de la vie sociale, de faire accéder à la dignité de ville ou de quartier un nouvel espace urbain ou de réhabiliter cette réalité sociale quand elle paraît menacée de disparaître* » (*ibid.*, p. 157).

marchande) où l'on comble chacun selon ses ressources à celui où l'on satisfait l'utilisateur selon ses besoins, indépendamment de sa solvabilité »¹. Cette orientation est indissociable en cela d'une conception de l'action publique attachée au maintien de la cohésion sociale comme condition du développement économique². Le cas de l'action développée en direction des jeunes adultes illustre parfaitement cette dualité de la politique urbaine : conçus pour apporter une réponse concrète au problème amplement médiatisé des « bandes de jeunes », les équipements réalisés en vue de consolider la formation et l'éducation de ce groupe spécifique visent également à préparer son insertion dans le secteur productif³.

L'ambition des technocrates modernistes n'est pas seulement de faciliter l'accueil des nouveaux arrivants ou le contrôle des résidents situés en marge du marché du travail. L'élaboration d'une politique d'équipements a également pour but de favoriser l'avènement d'une nouvelle citoyenneté⁴. Cet objectif passe alors par le développement de l'animation socioculturelle, domaine qui devient un élément central de la politique urbaine au milieu des années 1960⁵. Les équipements réalisés ont désormais vocation à constituer le support d'une animation dont la fonction est de mobiliser les habitants et de les amener à s'impliquer dans le traitement des questions qui les concernent. La construction d'équipements sociaux et socioculturels s'impose dès lors aux yeux des hauts fonctionnaires du ministère du Logement comme un moyen de multiplier les foyers de responsabilité dans l'espace urbain. La participation constitue l'instrument principal de cette stratégie qui « réactive l'appel aux forces vives »⁶ dans les nouveaux quartiers d'habitation. En offrant la possibilité aux habitants de participer à la gestion et à la programmation des locaux collectifs résidentiels, il s'agit de leur permettre sortir de leur condition d'usagers pour devenir des « acteurs à part entière de la vie urbaine »⁷.

La volonté de développer la participation renferme alors des finalités multiples : renforcer l'efficacité de la planification urbaine via l'amélioration de la connaissance des

¹ C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 139-140.

² L'élaboration d'une politique d'équipements et d'animation socioculturelle fait ainsi émerger la figure du « travailleur social » dont la mission est à la fois « (d'accompagner) le progrès économique, pour qu'il se déploie sans heurts, et (de) gommer les dysfonctionnements les plus flagrants de la société industrielle » (*ibid.*, p. 164). Selon Christian Bachmann et Nicole Le Guennec, l'action menée par les travailleurs sociaux dans les grands ensembles peut s'interpréter comme une déclinaison de la gestion étato-corporative en ce sens qu'elle participe – avec l'intervention d'autres médiateurs – d'une politique de « normalisation » visant à entretenir l'espoir d'une ascension chez les individus situés au bas de l'échelle sociale et à contenir ainsi les frustrations engendrées par la rigidité de la stratification sociale (*ibid.*, p. 166-167).

³ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 155. On reconnaît ici la conception d'un logement social censé renforcer l'intégration des ouvriers dans le salariat (cf. chapitre IV).

⁴ *Ibid.*, chapitre 4.

⁵ *Ibid.*, p. 157 sqq.

⁶ *Ibid.*, p. 161.

⁷ T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 138.

besoins individuels et collectifs, prévenir les risques de conflits (à l'image des expériences développées par certains bailleurs sociaux¹), favoriser l'émancipation des individus et de la collectivité². En conférant à la politique urbaine une capacité de raffermir le lien social, cette volonté s'inscrit dans une approche culturaliste disposée à attribuer au cadre de vie les vertus régulatrices qui étaient prêtées au logement ouvrier par les milieux réformateurs de la fin du XIX^e siècle³. Elle croise en cela les objectifs implicites d'une politique du logement dans laquelle une partie de la sociologie urbaine des années 1960 entrevoit une promesse d'« *apaisement quotidien de la vie sociale* » issue des dynamiques de brassage et d'« *homogénéisation sociale* » dont les grands ensembles sont censés être le creuset⁴.

L'identification dès les années 1960 d'un « mal » spécifique aux grands ensembles signale l'échec relatif de cette fonction de socialisation accolée au secteur socioculturel. La dégradation naissante des quartiers d'habitat social est alors largement imputée au caractère « spartiate » des équipements collectifs réalisés⁵ : déficits en équipements, retards de construction, qualité médiocre, localisation aléatoire, décalage entre les modalités de gestion des équipements et les besoins des habitants, pénurie des personnels chargés de l'animation... La question des équipements alimente alors à la fois les critiques formulées au niveau économique (malfaçons des logements, niveaux élevés des loyers et des charges locatives,

¹ C'est le cas en particulier de la SCIC, la société de construction de la Caisse des dépôts et consignations, qui met sur pied en 1955 l'Association pour le logement familial et l'animation des grands ensembles (Alfa) et crée des centres sociaux et socio-culturels dans les différents ensembles qui composent son patrimoine. L'objet de ces centres gérés par Alfa est de favoriser le développement de la vie familiale et la cohésion sociale nécessaires à la vie en communauté – ceci à travers la formation des femmes aux tâches ménagères (ménage, couture, cuisine) en particulier – et d'associer les habitants au développement et à la promotion de leur nouveau milieu de vie en encourageant leur participation à des instances de consultation *ad hoc* (*ibid.*, p. 125-131). Sur l'action de la SCIC et sa capacité à mettre en place des instruments innovants en matière d'aménagement urbain et de gestion locative, voir P. Landauer, 2004, *La caisse des dépôts et consignations face à la crise du logement (1953-1958) : histoire d'une maîtrise d'ouvrage*, Thèse pour le doctorat en histoire de l'art, Université Paris I.

² Comme le montre Thierry Oblet, un consensus se construit au tournant des années 1960 entre les élites planificatrices et les tenants de l'Education populaire sur l'idée qu'il faut confier l'animation des équipements collectifs à des animateurs socioprofessionnels ayant pour mission de « *favoriser l'émergence d'une élite au sein de la population nouvelle des grands ensembles, (d'amener) les habitants à savoir exprimer leurs besoins (et à être) capables de prendre en main leur destinée* » (2005, *op. cit.*, p. 161). L'auteur souligne à ce propos combien l'essor de la « vie associative urbaine » se réfère dans les esprits des technocrates modernistes au modèle représenté par le mouvement ouvrier : dans la société française urbaine des années 1960, « (les) associations deviennent l'équivalent dans l'urbain des syndicats dans la production » (*ibid.*, p. 163).

³ Cette approche « *suggère que les politiques urbaines ont une influence décisive sur l'obtention d'une meilleure intégration sociale, l'évolution des modes de vie et l'ouverture au changement social* » (*ibid.*, p. 88).

⁴ C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 161. Les auteurs soulignent – non sans une certaine ironie – combien les artisans de cette « *littérature messianique des années soixante sur les grands ensembles* » définissent les avantages des grands ensembles par démarcation vis-à-vis d'un habitat pavillonnaire rendu coupable d'encourager l'égoïsme individuel et le repli sur soi : les grands ensembles constituent le « *creuset urbain* (d'où) *surgit une socialité nouvelle. (...) Comme les grands ensembles sont semblables, leurs résidents aussi vont se ressembler (...). Le pavillon, c'est le règne du chacun pour soi ; le collectif, c'est l'ascension de la communauté. Comme la similitude communautaire pacifie les mœurs, le monde est en passe de se réconcilier* » (*ibid.*, p. 161 et 521).

⁵ *Ibid.*, p. 146-153.

etc.) et celles qui revêtent une dimension plus « qualitative » et dénoncent un phénomène de désagrégation de la vie sociale dans les grands ensembles. Au même titre que l'allongement des temps de transport (qui a tendance à représenter un obstacle à l'investissement des travailleurs dans la vie associative locale pendant la semaine)¹, la généralisation de cette forme d'habitat à la périphérie des villes est de plus en plus couramment perçue comme un facteur d'appauvrissement de la vie collective. L'« inhumanité » des grands ensembles s'incarne dans quelques figures archétypales : les jeunes enclins à verser dans la délinquance par désœuvrement, les femmes « assignées à résidence » et victimes de dépressions chroniques, etc.² Cette déréliction apparaît spontanément comme la contrepartie d'un urbanisme fonctionnel visiblement peu soucieux d'aménager des lieux de rencontres à l'intention des résidents (équipements collectifs, mais aussi cafés, commerces, places publiques, etc.). Elle représente cependant un problème plus fondamental pour un nombre croissant d'acteurs qui trouveront là l'occasion de mettre en question l'orientation même de la politique du logement définie après-guerre.

Un habitat collectif enclin à accentuer la ségrégation sociale

La propension de l'urbanisme des grands ensembles à s'imposer dans les discours et les représentations collectives comme un facteur de délitement du lien social repose également sur la prise en compte des trajectoires des nouveaux habitants. C'est à partir de la fin des années 1960 que les ZUP commencent à être tenues pour responsables de la destruction des communautés rurales et ouvrières préexistantes³. Couplée à la rénovation des centres anciens, leur construction participe alors aux yeux de tous d'une politique qui conduit à réduire l'accès des classes populaires aux centres-villes et entraîne le déplacement forcé d'une partie de la population vers la périphérie⁴. Or, si l'accès au parc d'HLM fait dans un premier temps l'objet d'un compromis qui conduit les ouvriers à accepter « (d'échanger) *du bien-être matériel (et) une élévation des standards de vie contre un refroidissement des liens sociaux* », un retournement complet s'opère en quelques années, le début des années 1970 étant marqué par un « *rejet violent et unanime de ce logement sans prolongement qu'est la cellule familiale du*

¹ T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 101.

² C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 172-178.

³ *Ibid.*, p. 109-118.

⁴ Cette concomitance sera pointée du doigt par les membres de la commission de l'habitation du VI^e plan : « *si la crise du logement a été (...) en grande partie résorbée, il n'en reste pas moins que l'on constate corrélativement un embourgeoisement des centres-villes ainsi qu'un rejet des classes populaires dans des banlieues de plus en plus lointaines* » (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 180).

grand ensemble et du grand ensemble lui-même dont la vie a été chassée »¹. Coupés de leur milieu d'origine, plongés dans un environnement dont le caractère impersonnel apparaît propice à l'isolement, les résidents des grands ensembles semblent désormais plus vulnérables aux aléas de l'existence : « *Avec les mutations urbaines des années soixante, une rupture est consommée. (...) Ce qui a disparu, c'est un espace de protection et de défense, doublé d'un système informel d'entraide, érigé sur grande échelle* »².

Le constat d'un processus de désagrégation sociale propre aux grands ensembles est conforté par la parution de plusieurs études dont celles réalisées par le Centre d'études des équipements résidentiels (CEDER)³. Ces études mettent en évidence les principaux facteurs expliquant une telle dégradation. Elles montrent d'abord qu'une part importante des habitants des grands ensembles ont tendance à percevoir leur cadre de vie avant tout comme un lieu de passage et de transit. Handicapés par leur localisation excentrée et leur déficience en équipements, ces quartiers seraient en outre desservis par l'existence chez leurs résidents d'une faible propension à s'intégrer dans leur nouvel environnement : « *Le problème majeur des grands ensembles semble plutôt venir avant tout d'un manque de leur appropriation, à commencer par les habitants eux-mêmes. Le sentiment d'appartenance constaté à leur nouvelle communauté résidentielle est généralement assez faible* »⁴. Cette résistance se traduit par l'émergence d'attitudes éloignées de la figure escomptée de l'habitant gestionnaire : désinvestissement du collectif, tendance à entretenir des rapports conflictuels avec les organismes gestionnaires des logements⁵, etc. La professionnalisation de la gestion locative contribue parallèlement à imposer dans les esprits l'image d'un bailleur « tout puissant ». Une telle représentation des rapports locatifs est emblématique du sentiment de désœuvrement qui

¹ H. Raymond, préface à M. Young, P. Willmott, 1983, *Le village dans la ville*, tr. fr., Paris, Centre Georges Pompidou/Centre de création industrielle, 1^e éd. 1957, cité par C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 117.

² *Ibid.*, p. 117. La crise des grands ensembles apparaît de ce point de vue comme l'effet d'une politique dans laquelle la construction d'HLM participe d'une nouvelle « écologie du salariat » : « *En même temps que la politique du logement était tout entière tendue vers la production d'un habitat nouveau pour les familles de salariés réguliers, ses conditions spatiales de mise en œuvre impliquaient la disparition des emplois précaires et des multiples ressources de la grande ville et la stricte dépendance de l'emploi salarié stabilisé, à distance de la zone d'habitation* » (H. Coing, C. Topalov, 1995, *op. cit.*, p. 276).

³ Voir notamment CEDER, 1970, *Etude des facteurs de développement de la vie sociale dans les ensembles nouveaux d'habitation. Monographies*, Paris, ministère de l'Équipement et du Logement.

⁴ T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 165-166.

⁵ Outre les luttes engagées par les locataires, l'antagonisme avec les bailleurs se manifeste au cours des années 1960 par une certaine réticence à s'engager dans les dispositifs de participation mis en place par ceux-ci. Une telle résistance s'observe au milieu des années 1960 dans certains ensembles construits par la SCIC, où l'instauration au milieu de la décennie de « conseils de résidents » ayant vocation à associer ces derniers à l'élaboration des décisions qui les concernent (détermination du niveau des charges locatives, définition des modalités de gestion des équipements sociaux...) est immédiatement dénoncée par plusieurs associations de locataires disposées à percevoir dans cette initiative une stratégie d'« enrôlement » des pouvoirs publics (*ibid.*, p. 139-140).

tend progressivement à gagner les habitants des grands ensembles : « *Ces derniers sont en effet soumis à une législation qui leur enlève toute envie de prise de responsabilité. Ainsi en est-il des services collectifs, comme celui de l'entretien des parties communes ou celui des espaces verts, qui sont désormais assurés par des personnes rétribuées par les organismes gestionnaires des logements. Les habitants des grands ensembles sont privés de toute initiative et en viennent presque tout naturellement à des attitudes passives ou purement revendicatives* »¹. Cette évolution indique alors que l'amélioration du niveau de vie et l'accès sans cesse élargi à de nouveaux biens de consommation ne suffisent pas aux yeux des locataires à compenser la rigueur du contrôle quotidien qui s'exerce sur la vie dans les grands ensembles². Elle signale ce faisant la mise en échec d'un modèle gestionnaire fondé sur le principe du compromis fordien appliqué à l'espace de la vie quotidienne.

La tendance de l'urbanisme des grands ensembles à engendrer un relâchement des liens sociaux apparaît également comme un effet indirect de la logique de « brassage social » que cet urbanisme avait initialement vocation à mettre en œuvre. En plus de priver les ouvriers des principaux points d'appui dont ils bénéficiaient dans les quartiers anciens, leur insertion dans un milieu caractérisé par son hétérogénéité socioculturelle tend à exposer ceux-ci au jugement permanent de groupes porteurs de pratiques et de valeurs différentes. C'est l'époque de la prise de conscience du fait que la proximité spatiale ne représente pas tant un motif de rapprochement social qu'une source de tensions et de conflits de voisinage inhérents à la promiscuité³. L'« anomie » des grands ensembles s'interprète sous cet angle comme l'expression d'un repli des individus sur la cellule familiale en réponse à la contrainte exercée par la surveillance constante d'autrui⁴.

Selon les études réalisées sur la vie collective dans les grands ensembles, ce déficit de cohésion sociale provient enfin d'une tendance à la spécialisation du peuplement des grands ensembles. Cette tendance s'amorce au cours des années 1960. Elle renvoie à la distance prise par les différents acteurs concernés par rapport à un idéal d'homogénéisation des classes sociales et des groupes culturels qui se révèle peu compatible avec leurs aspirations et leurs intérêts. La composition sociodémographique de ces quartiers résulte en premier lieu des

¹ *Ibid.*, p. 166.

² C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 166-167.

³ J.-C. Chamborédon, M. Lemaire, 1970, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, 11, 1, janvier-mars, p. 3-33.

⁴ « *Ce brassage contraint ne produit aucune harmonieuse convergence. Dans les grands immeubles collectifs, un équilibre social boiteux se construit dans l'angoisse, balayant la chaleur et la solidarité du vieux quartier ouvrier. La conflictualité est littéralement "construite" sous les auspices d'une morale petite-bourgeoise. Elle domine jusqu'à l'intimité des plus démunis, et la relative autonomie des collectifs ouvriers (...) est brisée* » (C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 162).

choix arrêtés par les organismes d'HLM en matière d'attribution de logements. Ces choix s'opèrent selon des modes de sélection spécifiques à chaque organisme et s'inscrivent dans des stratégies qui peuvent être très différentes selon les cas. Les pratiques des bailleurs contribuent ce faisant à offrir l'image d'un parc locatif social ayant tendance à reproduire les clivages qui traversent plus globalement la société. Une enquête réalisée par le quotidien *Libération* rend compte dès 1962 de l'impact des politiques d'attribution sur les équilibres de peuplement du parc d'HLM : « les OPHLM de la région parisienne ont 46 % d'ouvriers, ceux de la SCIC – la filiale la plus chic de la Caisse des dépôts – 23 % seulement. Les circuits d'attribution propres aux allocations familiales privilégient les familles nombreuses de milieux défavorisés, alors que les entrées patronales du 1 % favorisent le salarié moyen »¹.

Cette tendance du secteur des HLM à approfondir les divisions qu'il était censé atténuer est accentuée par l'évolution des priorités fixées à la politique du logement. L'instauration d'aides destinées à financer une offre orientée spécifiquement vers les ménages pauvres se traduit par une segmentation croissante du parc d'HLM à partir du milieu des années 1960. Le renforcement des possibilités d'accès au parc locatif social des familles à faibles revenus entraîne dès lors un processus d'homogénéisation du peuplement. Cette évolution joue un rôle particulièrement décisif dans la spécialisation sociale des grands ensembles à un moment où les opérateurs sociaux acquièrent un monopole de fait dans le peuplement de ZUP rapidement devenues des territoires répulsifs pour les promoteurs immobiliers privés – au point qu'elles seront vite identifiées dans le langage courant à des « cités d'HLM »².

Ce processus de spécialisation nourrit progressivement un sentiment de relégation sociale chez les résidents des grands ensembles³. Ce sentiment est d'autant plus prononcé que les classes moyennes s'évertuent simultanément de leur côté à quitter ces quartiers afin de réaliser leurs projets d'accession à la propriété. Ce mouvement migratoire constitue alors à la fois la conséquence des équilibres de peuplement qui résultent des décisions de l'État (et incitent les « pionniers » des grands ensembles à précipiter leur départ de ces quartiers) et

¹ *Ibid.*, p. 162-163.

² T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 120.

³ Ce sentiment de relégation propre est parfaitement rendu par l'architecte Fernand Pouillon lors d'une conférence-débat organisée le 13 mars 1965 à l'assemblée générale du Centre français des journalistes : « *Je suis contre* (les projets futuristes), *parce que c'est se moquer, réellement, de ceux qui ont des besoins urgents, qui ont besoin d'avoir l'eau chez eux. C'est se moquer des besoins des gens qui ne veulent pas devoir habiter une cité sinistre. C'est le besoin des gens qui ne veulent pas faire quatre ou cinq heures de trajet par jour. C'est le besoin des gens qui ne veulent pas subir la ségrégation qu'ils subissent malgré eux. Il y a cent ans à Paris, cohabitaient des gens de toutes sortes, et donc la promotion sociale pouvait se faire sur elle-même, alors que maintenant, celui qui va dans telle cité, il sait qu'il appartient à une classe inférieure de la société par la constitution même de cette cité. C'est abominable* » (cité par B. Marrey, 2010, *op. cit.*, p. 110-111).

l'accélérateur d'un processus de ségrégation sociale qui « apparaît (au début des années 1970) comme une pathologie spécifique des grands ensembles »¹. Le mécanisme des trajectoires résidentielles tend dans certains quartiers à alimenter une désaffection et une vacance des logements qui contribuent à la dévalorisation du patrimoine bâti. Pour un nombre croissant d'observateurs, elle sanctionne l'échec de l'idéal de mixité qui était au fondement de la construction des grands ensembles : « Certains évoquent même la constitution implicite de ghettos sociaux. Le lieu d'habitation ne serait en réalité que la réplique plus ou moins fidèle du lieu du travail ; chacun y retrouverait ceux qui partagent la même condition sociale que lui »².

La substitution du rêve pavillonnaire à l'urbanisme des grands ensembles

La mise en accusation des grands ensembles connaît une traduction politique au début des années 1970. Plusieurs types de mesures sont prises de façon à remédier aux maux de l'urbanisme moderne. Les pouvoirs publics s'efforcent d'abord de favoriser le renforcement de l'animation sociale dans les quartiers d'habitat social. La circulaire ministérielle relative à « l'action sociale et culturelle dans les ensembles d'habitation » publiée en décembre 1971 regroupe une série de mesures destinées à combattre les risques de ségrégation sociale inhérents au développement urbain. Trois axes d'intervention sont fixés dans cette perspective : adapter le cadre de vie aux aspirations de la population, augmenter les moyens alloués à l'animation socioculturelle et humaniser les rapports locatifs³. En mettant l'accent sur l'animation, il s'agit de s'attaquer à une dimension essentielle de la ségrégation quand celle-ci tend de plus à plus à prendre la forme d'une inégalité d'accès aux équipements⁴. Le renforcement de la capacité qu'ont les habitants de s'approprier les équipements réalisés exige dès lors un soutien accru aux associations de quartiers et à la médiation qu'elles mettent en œuvre dans ce domaine⁵. La construction d'un nouveau type d'équipements – les « équipements intégrés » – est également décidée dans le but d'accroître la participation de la

¹ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 137.

² T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 109.

³ *Ibid.*, p. 169. Cette circulaire s'inscrit dans la continuité des conclusions formulées par Claudius-Petit dans le rapport final du VI^e plan, qui signale l'existence d'une aspiration croissante des habitants pour la qualité du cadre de vie et estime « (qu'une) *vie sociale propre à l'habitat collectif n'est pas parvenue à s'affirmer clairement* » (*ibid.*, p. 158).

⁴ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 157.

⁵ Il est notamment demandé aux organismes bailleurs de favoriser la création et le développement d'associations à même de prendre en charge la gestion des locaux collectifs résidentiels et la coordination des activités qui s'y déroulent (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 170).

population à l'élaboration de programmes adaptés à ses attentes¹. Ces mesures découlent alors directement de l'une des priorités du VI^e plan qui vise à reconstituer les anciennes solidarités communautaires défaites sous l'effet de l'exode rural et de la rénovation urbaine dans les nouveaux quartiers d'habitation.

Si ces dispositions visent à créer les conditions d'une animation de la vie sociale dans les grands ensembles, elles véhiculent simultanément des principes et des valeurs qui se signalent par leur incompatibilité avec l'urbanisme moderne et justifient d'en finir avec celui-ci. L'arrêt de la construction des grands ensembles est décidé en deux temps. La circulaire du 30 novembre 1971 (dite circulaire « tours et barres ») restreint d'abord les possibilités de construction de grands ensembles d'habitation dans les villes moyennes (moins de 50 000 habitants) et affirme la nécessité de promouvoir une urbanisation répondant aux nouvelles exigences de qualité du cadre de vie². Ensuite, la circulaire du 21 mars 1973 (dite circulaire « Guichard ») définit une série de limites supplémentaires s'appliquant à l'ensemble du territoire : limitation de la taille des ensembles d'habitation à 1000 ou 2000 logements (au lieu de 4000), abaissement de la hauteur maximale des tours et de la longueur des barres, plafonnement de la part des HLM construits dans les ZAC (comprise entre 20 et 50 %)³. En mettant un terme à la possibilité d'aménager de vastes concentrations de populations à la périphérie des villes, ces mesures déplacent la priorité de l'action publique vers la promotion de la vie sociale dans les quartiers existants. Elles s'inscrivent dans une approche qui vise explicitement – selon les termes employés par le secrétaire d'État au Logement Olivier Guichard – à « *réconcilier notre société avec la ville* »⁴.

Cette rupture puise alors sa justification dans la pensée critique élaborée dans le champ de la sociologie urbaine et dont les mouvements sociaux assurent la diffusion depuis quelques années. La fréquence élevée des luttes et l'influence dont jouit la notion de qualité de vie dans l'opinion publique contribuent au début des années 1970 à inscrire la question urbaine sur l'agenda politique et à faire émerger un répertoire d'action fondé sur les revendications relatives à la défense du cadre de vie. Les grands ensembles sont désormais dépeints dans les discours et les textes officiels comme l'une des manifestations les plus emblématiques de l'autoritarisme et de l'ambition normalisatrice qui sous-tendent la planification urbaine depuis

¹ L'« intégration » visée à travers cette mesure recouvre une double dimension matérielle (regroupements d'équipements dans un même lieu) et sociale (*ibid.*, p. 171).

² « *Pour les pouvoirs publics, il devient nécessaire de développer des villes proches de la nature et qui correspondent aux aspirations profondes des Français, c'est-à-dire vivre dans des maisons individuelles ou des immeubles de dimensions "raisonnables"* » (*ibid.*, p. 181-182, citant les termes de la circulaire du 30 novembre 1971).

³ C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 263.

⁴ T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 183.

la guerre. Symbole des excès dus à un pouvoir technocratique aveugle aux aspirations des individus, des effets délétères qu'entraînent la standardisation du cadre de vie et l'avènement de la société de consommation sur la vie sociale (dénonciation de la « ville-bidon »), ou encore d'un processus de ségrégation qui atteint la cité jusque dans sa raison d'être¹, l'urbanisme moderne fait ainsi l'objet d'une condamnation émise depuis les plus hautes sphères du pouvoir². Il s'impose dans les esprits comme l'antithèse de la qualité du cadre de vie érigée en priorité dans le volet urbain de la « nouvelle société ». L'idée selon laquelle les grands ensembles forment un contexte néfaste à l'épanouissement personnel et à l'harmonie sociale est largement admise, achevant d'ôter à ceux-ci le statut de solution adaptée à la crise du logement : « *En 1974, le consensus qui prévalait jusque-là et qui consistait à présenter les grands ensembles comme un mal nécessaire n'existe plus* »³.

Le procès intenté aux grands ensembles n'implique cependant pas une rupture avec une approche politique reposant sur l'attribution d'une fonction régulatrice au cadre de vie. Cette vertu est désormais attribuée à la petite propriété immobilière qui fait l'objet d'une vaste entreprise de réhabilitation symbolique pendant les années 1970. Face au risque d'aliénation qui pèse sur les individus dans les zones d'aménagement planifiées par la puissance publique, l'habitat pavillonnaire fait de plus en plus figure de cadre de vie libérateur au vu des nombreuses possibilités d'autonomie qu'il réserve à ses habitants : « *L'habitat privé apparaît progressivement comme un refuge où les individus peuvent exercer leur capacité de décision dans leur sphère, au contraire d'un urbanisme moderne qui ne concède aucune marge de liberté ou presque* »⁴. La maison individuelle est alors parée de vertus multiples : amélioration de la qualité de vie, restitution aux habitants d'un certain contrôle sur la production et la gestion de leur cadre de vie, capacité à remobiliser la vie sociale et l'esprit civique sur la base de préoccupations privées et locales⁵, etc. Cette identification va jusqu'à inciter une partie de

¹ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 131-140.

² T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 184. Cette condamnation filtre du discours prononcé le 12 mai 1972 par Jacques Chaban-Delmas à l'occasion de l'installation du haut comité de l'environnement : « *Il est de plus en plus nécessaire de veiller à la qualité de notre cadre de vie car, ou bien nous n'aurons réussi qu'à promouvoir une simple société de consommation, inhumaine et dévorante, ou bien la résistance croissante de la population – et en particulier de la jeunesse – aux agressions de la vie moderne, conduira à l'échec de l'industrialisation et donc du développement* » (cité dans *L'habitation*, 42, février 1972).

³ *Ibid.*, p. 209.

⁴ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 14. Cette promotion de l'habitat pavillonnaire et des aspirations qui sous-tendent celui-ci (urbanisation à échelle humaine, recherche du chez-soi...) trouve alors une légitimité scientifique dans les recherches réalisées par les membres du Centre de recherche d'urbanisme (voir notamment N. Haumont, 1966, *Les pavillonnaires*, Paris, CRU).

⁵ À la différence d'une planification qui, par le sentiment d'impuissance qu'elle engendre chez les citoyens, « *provoque le désintérêt et même souvent l'incompréhension pour les questions politiques* » (M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 14). Sur le lien existant entre les grands axes de la politique définie par Giscard et les

la droite libérale à vanter les mérites de l'étalement urbain comme remède aux maux provoqués par la densification urbaine¹. Elle explique que l'encouragement de l'accession à la propriété représente l'un des principaux axes de l'action de l'État sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing². Cette orientation figure ainsi en bonne place parmi les objectifs du VII^e plan (1976-1980) selon lequel « *Le déracinement, la mobilité, l'urbanisation provoquent un déséquilibre qu'il faut corriger en favorisant l'enracinement (devenir propriétaire), en restaurant "l'esprit de communauté" et la "vie de quartier"* »³.

Ce soutien apporté au développement de la propriété immobilière ne fait cependant que légitimer *a posteriori* un tournant opéré au cours de la décennie précédente. Amorcée par les pouvoirs publics au milieu des années 1960 (engagement par la SCIC du programme du Val d'Yerres en 1963, organisation en 1967 de l'opération « Villagexpo » conçue comme un contre-modèle aux grands ensembles), cette politique revêt une dimension centrale dans l'action mise en œuvre quelques années plus tard par Albin Chalandon *via* le lancement du grand concours de la maison individuelle et de la politique des « modèles »⁴. Elle ne tarde pas à porter ses fruits, la construction individuelle connaissant rapidement un essor important au point de dépasser en volume la construction d'habitat collectif au milieu des années 1970⁵. Cet essor témoigne alors que la politique de construction des grands ensembles n'a pas éteint le désir pavillonnaire qui anime une large frange de la population. Il rend compte également de l'ambiguïté qui réside au cœur d'une politique du logement ayant tendance à la fois à demander aux habitants des grands ensembles de s'impliquer dans la vie sociale de leurs quartiers et à entretenir un modèle du parcours résidentiel qui confère un caractère temporaire à l'habitat en collectif⁶.

thèmes revendicatifs ayant émergé à l'occasion des luttes pour le cadre de vie, voir G. Busquet, 2007, *op. cit.*, p. 501 et 523-524).

¹ Pour un aperçu de cette approche, voir P. Granet, 1974, *Changer la ville*, Paris, Grasset. Paul Granet occupera le poste de Secrétaire d'État chargé de l'Environnement auprès du ministre de la Qualité de vie entre les mois de janvier et août 1976.

² A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 251-257.

³ F. Fourquet, N. Murard, 1992, *op. cit.*, p. 110, citant les expressions utilisées par les auteurs du VII^e plan.

⁴ T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 113-117. Cf. chapitre VI sur le contenu de cette politique. La promotion de l'habitat individuel s'inscrit alors dans le projet libéral que le ministre oppose à « *l'économie administrative* » caractéristiques de la planification urbaine incarnée par Paul Delouvrier (C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 253-254).

⁵ La part représentée par la maison individuelle dans la construction neuve passe ainsi de 30 % en 1965 à 57 % en 1977 (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 113-114). La proportion des propriétaires de leur résidence principale connaît également une augmentation sensible, de 35,5 % en 1954 à 46,7 % en 1975 (G. Groux, C. Lévy, 1993, *op. cit.*, p. 133).

⁶ T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 202.

2.2.2 Vers une perte de centralité de l'aide à la pierre dans le système de financement du logement

La remise en cause des grands ensembles s'accompagne d'une critique du système de financement du logement. Cette critique découle en droite ligne de la transformation du contexte socioéconomique¹. Alors que la politique du logement mise en place au début des années 1950 répondait aux impératifs de l'Après-guerre (pénurie de logements, nécessité de compenser l'absence de capacité d'investissement des ménages par l'injonction de fonds publics, priorité accordée à la relance de l'activité du bâtiment), elle apparaît en décalage par rapport à la teneur des besoins en logements tels que ceux-ci sont perçus au début des années 1970. L'augmentation du revenu moyen et l'élévation de la capacité d'épargne justifient aux yeux de certains de transférer au marché le soin de satisfaire les besoins en logements d'une majorité de la population. Pour d'autres, l'idée selon laquelle la pénurie de logements serait résorbée invite à réorienter l'action de l'État vers des objectifs autres que le seul développement quantitatif de l'offre².

La remise en cause d'un système de financement fondé sur l'aide à la pierre provient généralement d'acteurs partisans d'autres conceptions de l'action publique. La régulation universaliste regroupée autour du ministère du Logement doit ainsi composer à partir des années 1970 avec l'apparition de nouvelles régulations sur la scène de la politique du logement³. Structurées autour de répertoires d'arguments, d'expertises et d'outils différents de celui sur lequel s'est construit la politique universaliste du logement, ces régulations diffusent l'idée d'un manque criant d'efficacité de l'action de l'État dans ce secteur. Au-delà de la variété des objectifs poursuivis et du degré de complémentarité ou de concurrence entretenu avec la régulation universaliste par chacune d'elles, toutes ont pour propriété de légitimer le principe d'une réforme du financement du logement et de peser sur l'élaboration de celle-ci. Leur influence se mesure en particulier au vu des orientations adoptées dans le cadre de la réforme de 1977 sur l'aide au logement.

¹ B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 40.

² « *En quelques années, la ligne de partage du "mal-logement" s'est déplacée. Elle ne passe plus entre ceux qui ont un logement et ceux qui n'en ont pas, mais entre ceux qui occupent un logement neuf et ceux qui sont demeurés dans un logement ancien dénué de confort. La figure du "mal-logé" se substitue à celle du "sans-abri" »* (R. Ballain, E. Maurel, 2002, *op. cit.*, p. 27).

³ Sur l'émergence de ces régulations et l'influence qu'elles acquièrent progressivement au cours des années 1970-1980 sur la définition des objectifs et des instruments de la politique du logement, voir P. Zittoun, 2001, *La politique du logement, 1981-1995. Transformation d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan.

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, la politique du logement manifeste les premiers signes d'un virage libéral pendant les années 1960. Plusieurs mesures témoignent alors de l'apparition de préoccupations libérales nouvelles dans ce secteur, la plus significative d'entre elles résidant dans la débudgétisation des crédits alloués à la construction d'HLM décidée en 1966¹. Ces mesures visent à favoriser l'émergence d'un secteur privé autonome et sont soutenues par plusieurs hauts fonctionnaires du ministère des Finances préoccupés non pas « d'élaborer une problématique spécifique de la question du logement mais plutôt de s'attaquer aux instruments de cette politique qui ne répondent pas aux critères de l'orthodoxie »². Il faut cependant attendre la décennie suivante pour qu'une approche libérale spécifique s'affirme clairement sur la question du logement. Les missions et groupes de travail qui se succèdent pendant cette période au sujet de la réforme de la politique du logement permettent la formation par étapes d'un système d'acteurs réunis autour d'un répertoire d'objectifs et d'instruments distinct de celui qui s'est imposé après-guerre sous l'influence de la régulation universaliste³.

Les réflexions du Groupe de travail sur l'aide publique au logement présidé par Pierre Consigny sont considérées aujourd'hui comme l'une des toutes premières tentatives d'application des recettes néo-libérales au secteur du logement⁴. Constitué durant l'automne 1969 à l'initiative du ministre de l'Équipement et du Logement Albin Chalandon, ce groupe de travail est chargé d'évaluer l'efficacité de la politique du logement et de réfléchir aux adaptations souhaitables dans un contexte placé sous le signe de la maîtrise de la dépense publique⁵. Le rapport pointe de fait « l'insuffisante efficacité de l'intervention publique »⁶ et en liste les principaux symptômes : existence d'inégalités d'accès au parc de logements aidés, entretien de « *rentes de situation* » ayant tendance à freiner la mobilité résidentielle et à enrayer l'ensemble du système, accentuation de la ségrégation sociale par le maintien d'un

¹ Cf. chapitre IV.

² P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 24.

³ Ce système d'action se composera d'acteurs issus du ministère des Finances (et plus particulièrement des directions du Trésor, du Budget et de la Prévision), d'acteurs en quête de reconnaissance au sein du ministère de l'Équipement, d'acteurs issus du secteur bancaire (notamment les banques commerciales regroupées au sein de l'Association française des banques) et de promoteurs immobiliers (*ibid.*, p. 28).

⁴ P. Consigny, 1970, *Rapport sur l'aide publique au logement*, Paris, Direction de la Construction, mai.

⁵ Le ministre précise ses intentions dans la lettre qu'il adresse au Premier ministre pour accord le 15 septembre 1969 : « *La limitation inévitable dans les circonstances actuelles des ressources publiques affectées au logement rend plus nécessaire encore cet effort d'adaptation et cette recherche d'efficacité* » (*ibid.*). Le choix de confier cette mission à un Inspecteur des Finances est également révélateur de la préférence libérale d'Albin Chalandon.

⁶ *Ibid.*, p. 1.

lien entre la qualité des logements et les ressources financières des ménages, ignorance relative des problèmes des populations spécifiques (personnes âgées, handicapés, etc.). Pièce maîtresse du système de financement du logement, l'aide à la pierre est explicitement accusée de détourner l'intervention publique de ceux qui en ont le plus besoin¹. L'organisation du système d'allocation des aides est également au cœur des critiques, la concentration de la décision au niveau de l'État étant mise en cause pour sa propension à empêcher les évolutions nécessaires² et à étouffer toute initiative chez les principaux acteurs du secteur³.

La mise en évidence de ces dysfonctionnements motive une série de propositions. Il s'agit d'abord pour le Groupe de travail de réorganiser en profondeur le système d'aides au logement. Une telle remise à plat serait notamment guidée par la nécessité de renforcer la vocation sociale de l'aide au logement (recentrage social de l'aide à la pierre et de l'allocation de logement, réorientation d'une partie des crédits affectés au logement vers l'amélioration de l'habitat). Elle aurait également pour objectif de recréer une cohérence dans l'allocation des aides publiques, plusieurs aménagements étant préconisés pour combattre les cloisonnements et effets de seuil qui entravent l'accès au parc de logements aidés et les trajectoires résidentielles : adoption de mesures destinées à interdire le maintien des « *privilèges injustifiés* » et à inciter les « *plus fortunés* » à quitter le parc d'HLM, définition de procédures ayant vocation à favoriser une utilisation des crédits HLM plus souple et mieux adaptée aux besoins, modification de la répartition des aides de façon à rendre accessible un plus grand nombre de logements moins aidés⁴. Un deuxième volet de propositions vise à renforcer la

¹ Cet effet pervers est attribué à la vocation universaliste de cette aide : « *Prétendre loger 75 % voire 90 % des Français dans des logements construits grâce à des financements publics est un faux-semblant qui cache une réalité très différente. Par une pente inévitable des choses les logements iront, en général, aux moins démunis des bénéficiaires potentiels. Et l'on enregistre un déplacement de l'aide publique au bénéfice des classes moyennes, laissant à l'écart les classes les plus défavorisées* » (*ibid.*, p. 3).

² La rigidité du cadre de la politique du logement est mentionnée comme un facteur d'inertie dans un contexte en profonde mutation : « (...) *ce cadre répond-il encore aux besoins, alors que ce qui caractérise aujourd'hui la situation du logement ce n'est plus la pénurie générale mais la grande diversité des situations suivant les régions, ce n'est plus l'insolvabilité générale mais une différenciation très accusée entre les groupes socio professionnels, ce n'est plus l'absence d'initiatives privées mais au contraire la multiplication de ces initiatives* » (*ibid.*, p. 2).

³ Pierre Consigny estime ainsi que « (l'absence) *de responsabilité autre que d'exécution des collectivités locales et des organismes constructeurs et gestionnaires de logements sociaux* » a pour effet de dissuader ceux-ci de rechercher des solutions innovantes et de les cantonner dans une attitude revendicative destinée à « *obtenir toujours plus d'aide et une aide toujours plus généreuse* » du pouvoir central – cette « *surenchère* » étant susceptible le cas échéant d'aboutir une image déformée des besoins réels (*ibid.*, p. 3).

⁴ La réponse à ce dernier objectif passe selon le Groupe de travail par l'aménagement d'une plus grande continuité entre les différents types de financement. Elle repose sur la modification partielle du dispositif des financements aidés (introduction d'un financement intermédiaire entre les prêts du Crédit foncier et les prêts du secteur bancaire, etc.). Elle pose plus largement la question de l'ouverture du financement du logement aux acteurs du marché, option envers laquelle Pierre Consigny ne dissimule pas son adhésion lorsqu'il dénonce une « *conception (...) très interventionniste et administrative de l'aide publique au logement, dans sa réglementation comme dans sa mise en œuvre, (qui) maintient l'action publique au centre du dispositif, écarte ou limite le jeu de*

mobilisation des acteurs de la politique du logement. La recommandation la plus marquante sur ce point consiste en un transfert partiel de la responsabilité de la politique sociale du logement vers les instances régionales et les bailleurs sociaux. L'instauration d'une « *politique décentralisée d'aide au logement* »¹ est conçue comme un moyen de permettre une meilleure adaptation des ressources aux objectifs mais aussi de « *nourrir l'activité des institutions régionales, lorsque celles-ci seront établies, d'un des éléments les plus importants, sur le plan économique comme sur le plan local, de la vie régionale* »². La mise en place d'une procédure d'association contractuelle entre les organismes d'HLM et les pouvoirs publics aurait vocation à renforcer l'autonomie et la responsabilité des organismes concernés³.

La tonalité libérale du « Rapport Consigny » trouve un écho dans les travaux de Commission de l'habitation pour la préparation du VI^e plan⁴. Les réflexions menées quelques mois plus tôt au sein du Groupe de travail sur l'aide publique au logement inspirent d'autant plus celles du Groupe « Interventions publiques » de la Commission de l'habitation que la présidence de ce dernier est à nouveau confiée à Pierre Consigny⁵. La filiation s'observe autant au niveau du constat qu'au stade des propositions⁶. S'appuyant sur un modèle de rationalisation de la dépense publique appliqué au secteur immobilier par certains membres de la direction de la Prévision⁷, les experts économistes réunis dans ce groupe parviennent à imposer l'idée que la politique du logement forme « *un régime de transferts sociaux considérables, mais dont la justice est mal assurée* »⁸. Ils recommandent en conséquence d'organiser la redistribution de la totalité de la masse financière affectée au logement de façon

la concurrence, freine le transfert nécessaire du logement vers l'économie de marché et le financement privé » (*ibid.*, p. 4).

¹ *Ibid.*, p. 100.

² *Ibid.*, p. 98. L'auteur fait reposer la « *régionalisation de la politique d'aide au logement* » sur l'octroi aux régions d'une capacité de disposer librement des dotations affectées au logement et d'un rôle de coordination de l'utilisation des ressources locales affectées au logement (*ibid.*, p. 101-103). Signalons qu'au cours des années 1970 la réforme de la régionalisation se poursuit malgré le rejet du projet de référendum transformant les régions en collectivités territoriales en 1969 : le décret du 9 janvier 1970 remplace les circonscriptions d'action régionale par vingt-deux régions, avant que la loi du 5 juillet 1972 ne transforme celles-ci en établissements publics disposant d'un budget propre.

³ Plusieurs évolutions sont prônées en outre pour renforcer les moyens des organismes d'HLM : regroupements dans le cadre de groupements d'intérêt économique, fusions...

⁴ Cette convergence s'explique par l'inflexion opérée par la planification qui tend à consacrer l'impératif industriel aux dépens de secteurs jugés prioritaires jusque-là comme les équipements et le logement.

⁵ P. Consigny, 1971, *Rapport de synthèse du groupe « interventions publiques dans le domaine du logement »*. Commission de l'habitation du VI^e plan, Paris, Commissariat général au plan, mars.

⁶ On retrouve notamment la même volonté de promouvoir le rôle des régions et des organismes d'HLM.

⁷ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 25.

⁸ P. Consigny, 1971, *op. cit.*, p. 4. La dimension universaliste de la politique de construction est à nouveau pointée du doigt : « *En droit, les HLM sont presque le service public du logement de tous puisque, aujourd'hui encore, de 75 % à 80 % des Français y ont droit* » (*ibid.*, p. 12-13).

à accroître la capacité d'autofinancement du système et à assurer une plus grande équité dans la répartition des aides. Une telle redistribution nécessite selon eux de modifier en profondeur les instruments de la politique du logement, ceci suivant trois axes principaux : l'élargissement du champ d'application de l'aide à la personne¹, le renforcement de la vocation sociale de l'aide à la pierre (suivant une logique de « personnalisation » de l'aide à la pierre)² et l'accroissement de la part du financement privé dans la construction (suivant une logique de « banalisation » des aides au logement)³.

Si ces réflexions débouchent sur une première réforme de la politique du logement en 1971-1972 (réforme de l'allocation-logement⁴, réforme du régime des primes et prêts du Crédit foncier), elles restent toutefois limitées dans leurs effets directs et valent avant tout pour leur propension à faire émerger un répertoire en mesure de contester la domination de l'approche universaliste dans le secteur du logement⁵. La régulation libérale puisera dans le contexte du milieu des années 1970 des ressources qui lui permettront d'accentuer sa capacité à déstabiliser les fondements de la politique du logement mise en place après-guerre. L'apprentissage mené au long de cette décennie au sein même de la régulation universaliste jouera un rôle tout aussi décisif dans cette transformation.

Des recompositions liées à l'émergence de régulations thématiques à la marge de la régulation universaliste

Les années 1970 sont également marquées par l'émergence de thématiques nouvelles au sein de la politique du logement⁶. Ces thématiques sont portées par des régulations qui tendent à s'affirmer à la marge de la régulation universaliste comme pour souligner les limites de

¹ Le développement de l'aide à la personne est alors conçu comme un moyen de déplacer l'intervention de l'État vers l'aval du marché de la construction, d'élargir l'éventail des choix dont disposent les ménages pour se loger et de reverser sur le secteur locatif privé une partie des locataires d'HLM ainsi solvabilisés (P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 25-26).

² Plusieurs mesures sont préconisées pour compenser l'absence de modulation de l'aide à la pierre en fonction des revenus des ménages : l'application stricte du système des surloyers et le gel des plafonds de ressources dans le parc d'HLM, la suppression des primes sans prêts et l'instauration de plafonds de ressources dans le parc financé avec le concours du Crédit foncier (B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 41-42).

³ Cet objectif passe notamment par la limitation du champ du logement aidé (restriction des interventions directes du Crédit Foncier, mise en concurrence de celui-ci avec d'autres établissements de crédit) et le renforcement des incitations fiscales en direction des épargnants (développement du crédit à long terme, amélioration de l'épargne-logement, cf. *ibid.*, p. 42).

⁴ Cette réforme s'opère en deux étapes. La loi du 16 juillet 1971 élargit le champ d'application de l'allocation-logement en créant l'ALS au profit des personnes âgées, des personnes handicapées et des jeunes travailleurs. La loi du 3 janvier 1972 étend le bénéfice de l'ALF aux jeunes ménages et aux ménages ayant un enfant à charge (*ibid.*, p. 42).

⁵ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 26-27.

⁶ *Ibid.* La plupart des éléments exposés dans les pages qui suivent sont issus du travail de Philippe Zittoun.

l'action publique et établir la nécessité d'interventions supplémentaires sur plusieurs questions spécifiques. Leur caractère « marginal » tient à la fois à la position qu'occupent leurs soutiens au sein de la régulation universaliste et à la considération dont elles jouissent initialement auprès des principales composantes de celle-ci¹.

La première de ces régulations thématiques se structure autour de la question des « mal-logés » (ou « défavorisés »). Cette structuration s'opère dans le cadre du groupe de travail éponyme mis en place au sein de la commission habitation du VI^e plan et qui regroupe des acteurs situés à l'intersection des scènes de la politique du logement, du secteur de l'hébergement et de l'action sociale². Privilégiant une approche redistributive centrée sur les groupes sociaux à une approche universaliste disposée à se focaliser avant tout sur le cadre bâti, ce groupe de travail identifie plusieurs catégories de population exclues de l'accès aux logements aidés en raison de la faiblesse de leurs ressources (personnes âgées, travailleurs étrangers...) ou de la spécificité de leurs besoins (handicapés physiques, jeunes travailleurs...). Cette identification des « oubliés » de la politique universaliste du logement véhicule une critique sous-jacente du logement social et de la tendance de celui-ci à réduire l'expression de la demande sociale aux besoins de la famille nucléaire (modèle du logement F4) ainsi qu'à occulter la formidable diversification des besoins nés des transformations en cours dans la famille et le monde du travail³. Une série de mesures est préconisée par le groupe de travail « mal logés » pour corriger les défauts inhérents à l'action de l'État. Défendues avec constance pendant les années suivantes par les membres de la régulation du logement des « défavorisés », ces mesures visent en particulier à modifier le profil de l'offre nouvelle (en mettant l'accent sur la production de logements intégrant les nouvelles caractéristiques de la demande sociale), à faciliter l'accès des exclus du logement social au parc privé (*via* la mise en place d'une aide financière spécifique destinée à les solvabiliser)⁴ et

¹ *Ibid.*, p. 129.

² La régulation des « mal-logés » réunira par la suite des « planificateurs sociaux » issus du service des Affaires sociales (SAS) du plan et de la direction de l'Action sociale (DAS) du ministère des Affaires sociales, des membres d'un réseau de politiques publiques spécialisé dans l'hébergement et regroupant des hauts fonctionnaires du ministère des Affaires sociales et des représentants du secteur associatif (SONACOTRA, Union de foyers de jeunes travailleurs, Union nationale des Caisses d'allocations familiales, Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociale, Fonds d'action sociale pour les travailleurs migrants, ATD Quart Monde), ainsi que certains membres de la régulation universaliste portant un intérêt à la question des « défavorisés » (*ibid.*, p. 126-128). Sur la constitution d'un secteur spécifique de l'hébergement à la marge du champ du logement au début des années 1970, voir R. Ballain, E. Maurel, 2002, *op. cit.*, p. 29-32.

³ La dimension normative du logement social est ainsi décrite comme un obstacle à la prise en compte des besoins des populations spécifiques : déficit de petits logements dans le parc d'HLM pour les personnes âgées, absence de logements aménagés pour les handicapés, limites des capacités d'accueil des foyers de travailleurs, effets d'éviction à l'œuvre dans les critères d'attribution des logements sociaux, etc.

⁴ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 126.

à favoriser l'amélioration du parc ancien (de façon à résorber l'habitat insalubre et à accueillir les migrants indispensables à la croissance économique)¹.

Une seconde régulation thématique surgit à la marge de la régulation universaliste au début des années 1970 en réponse à la dégradation naissante des grands ensembles d'habitat social. La volonté de stopper la mise en chantier des grands ensembles s'accompagne alors d'un désir d'agir sur les « défauts » des ensembles existants². Le groupe de réflexion Habitat et vie sociale (HVS) est constitué en 1972 pour concevoir une expertise et des instruments d'action spécifiques dans ce domaine³. La mise en œuvre de treize opérations expérimentales permet à ce groupe de dégager une logique d'intervention centrée sur la notion de « réhabilitation » des grands ensembles : les problèmes identifiés étant principalement liés au cadre bâti (dégradation des logements faute d'entretien, inadaptation des logements aux attentes des ménages en termes de confort), la solution réside avant toute chose dans une remise aux normes des logements. L'élaboration de cette expertise suscitera rapidement la formation d'un réseau d'acteurs modernistes attachés à défendre la « qualité » du logement social au sein de la régulation universaliste.

La formation de régulations thématiques à la marge de la régulation universaliste n'est pas pour rien dans la redéfinition partielle des objectifs et des instruments de la politique du logement qui s'opère au tournant des années 1970. Ce constat s'applique en particulier au cas de la régulation pour le logement des « défavorisés ». L'instauration de catégories d'aides à la construction centrées sur les ménages pauvres (à l'instar des PLR à la fin des années 1960), la mise en place d'une politique de résorption de l'habitat insalubre en 1970⁴ et la création de l'ALS en 1971 forment alors autant de décisions emblématiques de l'influence acquise au sein de l'appareil politico-administratif par les partisans d'une prise en compte accrue des besoins des « mal-logés »⁵. Engagée de manière plus tardive, l'intégration des expertises et des

¹ Le début des années 1970 marque ainsi la réapparition sur l'agenda politique d'une politique d'amélioration de l'habitat qui en avait été évincée vingt ans plus tôt par la priorité accordée à la construction neuve – et ce malgré les outils mis en place après-guerre comme le Fonds national d'amélioration de l'habitat (FNAH) alimenté par la Taxe additionnelle au droit de bail (*ibid.*, p. 133).

² *Ibid.*, p. 141-142.

³ Mis en place à l'initiative du directeur de la Construction, Robert Lion, du directeur de l'Action sociale et du directeur de la Jeunesse, ce groupe de réflexion réunit des hauts fonctionnaires issus de la direction de la Construction, de la direction de l'Aménagement et de l'urbanisme, de la direction de l'Action sociale et de l'UNFOHLM (*ibid.*, p. 142).

⁴ La loi Vivien du 10 juillet 1970 instaure une aide spéciale pour la démolition de l'habitat insalubre et la production d'une offre nouvelle destinée au relogement (logements familiaux, foyers, cités de transit). Son adoption sera suivie par la mise en place de nouveaux outils : installation du Groupe interministériel permanent pour la résorption de l'habitat insalubre, remplacement du FNAH par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Amorcée en 1964 avec la loi Debré pour la résorption des bidonvilles, l'action pour le logement des travailleurs immigrés suscite également une attention accrue à partir de cette période.

⁵ *Ibid.*, p. 126.

propositions portées par la régulation pour les « quartiers dégradés d'habitat social » n'est cependant pas moins avérée (institutionnalisation par étapes du programme d'action HVS, création du Fonds d'aménagement urbain, etc.).

Cet enrichissement des finalités de la politique du logement tend en outre à s'accompagner d'une modification des modes d'intervention de l'État. Les nouveaux répertoires d'action diffusent en effet l'idée d'une rupture avec des politiques publiques marquées par l'effet de cloisonnement résultant de leur organisation sectorielle et par le caractère inadapté d'interventions basées sur une représentation normative des besoins sociaux. Le modèle d'intervention qu'ils défendent est basé *a contrario* sur le développement d'actions spécifiques en direction des publics ignorés des politiques universalistes. Il repose également sur la mise en place de dispositifs de coordination et de territorialisation de l'action publique censés améliorer l'appréhension des attentes de la population.

L'intégration de ces nouvelles orientations au sein du répertoire universaliste procède alors en partie par hybridation des idées et principes d'intervention regroupés dans les répertoires thématiques émergents. Ainsi, l'incorporation de la « réhabilitation » des grands ensembles dans les objectifs de la régulation pour les « quartiers dégradés d'habitat social » dénote l'influence des « planificateurs sociaux », qui préconisent d'orienter l'action vers un groupe social cible (et identifié en l'occurrence par le territoire où il réside), mais aussi celle du répertoire universaliste, qui privilégie historiquement une action orientée sur le bâti¹. Cet exemple tend à indiquer que les arguments réunis dans les répertoires thématiques sont pris en compte par la régulation universaliste seulement dans la mesure où ils sont composables avec les intérêts structurants de celle-ci. En cas de compatibilité avérée, ces nouveaux répertoires sont cependant susceptibles d'entraîner l'intégration d'idées et instruments d'action supplémentaires dans le répertoire dominant. Cette propriété s'observe en particulier pour le thème de la décentralisation, dont la diffusion sur la scène de la politique du logement est favorisée pendant les années 1970 par les expérimentations développées dans le cadre des politiques émergentes en matière de logement des immigrés, de réhabilitation de l'habitat public et d'amélioration du parc privé².

Si l'émergence de répertoires thématiques à la marge de la régulation universaliste contribue durant cette période à transformer les finalités et les modalités de l'action de l'État,

¹ *Ibid.*, p. 144.

² R. Ballain, 2005, « Les politiques locales de l'habitat et le redéploiement de l'action publique », A. Faure, A.-C. Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 133-134. Les programmes HVS et les opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat (OPAH) confèrent ainsi des responsabilités nouvelles aux élus locaux en insérant ceux-ci dans des dispositifs contractuels qui regroupent également les services de l'État et les organismes bailleurs.

c'est aussi en grande partie par la tendance de ces répertoires à modifier les équilibres existants entre régulation universaliste et régulation libérale sur la scène de la politique du logement. Les dynamiques en question ont été mises en évidence dans la recherche de Philippe Zittoun. Les répertoires thématiques – celui relatif au logement des « défavorisés » en particulier – recèlent une approche critique que les tenants d'une réforme libérale de l'intervention de l'État s'empressent de mobiliser pour légitimer leurs propres recettes d'action publique : « *La coalition "libérale" naissante, à la recherche de ressources pouvant légitimer ses critiques sur la politique en place, va être la première à aller puiser dans ce répertoire (...)* »¹. L'enrichissement du répertoire libéral est logiquement perçu comme une menace par la régulation universaliste. Elle conduit rapidement celle-ci à engager à son tour un processus d'apprentissage ayant vocation à intégrer plus avant les analyses et les modes opératoires véhiculés par les répertoires thématiques : « *La coalition "universaliste" va également intégrer, en les traduisant, certains des instruments proposés par le réseau. Elle le fait notamment pour éviter que ces recettes se transforment en ressources mobilisables contre elle* »².

La réforme de 1977, un compromis entre le répertoire universaliste et le répertoire libéral

La confrontation entre le répertoire universaliste et le répertoire libéral s'amorce réellement au milieu des années 1970. Elle s'opère *via* la publication d'une série de rapports officiels qui abordent plus ou moins directement la question du financement du logement. Cette question est en effet rapidement devenue l'une des priorités du septennat de Giscard, l'entrée du pays dans la crise économique ayant pour effet de renforcer le poids des préoccupations d'ordre budgétaire et de légitimer le principe d'un désengagement de l'État du financement de la construction³. La définition des modalités de la réforme prévue par le gouvernement est confiée à une commission composée à 80 % d'acteurs qui souscrivent au répertoire libéral⁴ et dont la présidence est attribuée à Raymond Barre⁵. Les réflexions engagées par cette commission permettent alors à la régulation libérale de consolider son identité collective ainsi que sa capacité de proposition. À l'instar d'un rapport rédigé simultanément par deux anciens

¹ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 121.

² *Ibid.*, p. 121.

³ B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 50.

⁴ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 27.

⁵ R. Barre, 1975, *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement*, La Documentation française, décembre. Economiste membre du Conseil général de la Banque de France, Raymond Barre sera nommé ministre du Commerce extérieur en janvier 1976 puis Premier ministre au mois d'août de la même année.

inspecteurs des Finances sur l'amélioration du parc ancien¹, elles confirment également l'existence chez les libéraux d'une tendance à appuyer leurs positions par des expertises puisées dans les répertoires thématiques situés à la marge de la régulation universaliste. De son côté, cette dernière ne tarde pas à livrer sa propre conception de la réforme du financement du logement. Conçu comme une réponse systématique aux propositions avancées par la commission Barre², le « Livre blanc » rédigé par le secrétaire général de l'UNFOHLM, Robert Lion, dénote une capacité d'apprentissage comparable au sein de la régulation dominante³.

L'examen de ces rapports révèle un consensus apparent quant au diagnostic de la crise du logement et aux finalités de la réforme à engager⁴. Les deux régulations concurrentes tendent ainsi à s'accorder sur l'idée d'une reformulation de la question du logement autour de deux problèmes centraux : la dégradation de la qualité de l'habitat (vétusté du parc ancien, inadaptation des logements neufs) et l'inefficacité du système d'aides au logement (coupable d'entretenir des « rentes de situations », d'accentuer la ségrégation sociale et d'exclure les personnes à faibles ressources du bénéfice des aides). Face à ces problèmes, les solutions identifiées de part et d'autre convergent également sur quelques idées fortes. Le futur régime d'aides au logement doit d'abord garantir une plus grande justice sociale face au logement, ceci en permettant en particulier à chacun d'accéder à un logement de qualité. Il a vocation ensuite à accroître la liberté de choix dont disposent les ménages, de façon notamment à enrayer les dysfonctionnements qui s'observent dans l'occupation du parc aidé (ségrégation de peuplement, blocage des parcours résidentiels). Le nécessaire renforcement de l'adéquation entre les aspirations des ménages et les caractéristiques de l'offre suppose enfin que la réforme élargisse sensiblement la place réservée aux aides personnalisées dans le système d'aides de l'État.

La manifestation de convergences sur un certain nombre de principes généraux ne parvient pas cependant à masquer l'existence de divergences certaines sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs affichés⁵. Ces divergences ne sont alors rien d'autre que

¹ S. Nora, B. Eveno, 1975, *Rapport sur l'amélioration de l'habitat*, Paris, La Documentation française, décembre. Ce rapport s'inscrit dans le prolongement des réflexions engagées par le groupe de travail « mal-logés » de la commission habitation du VI^e plan.

² P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 29.

³ UNFOHLM, 1975, « Propositions pour l'habitat. Livre blanc », *HLM*, 244, supplément, 2 vol., janvier. Le fait que Robert Lion soit l'ancien directeur de la Construction contribue alors à faire du Livre blanc un document de référence pour l'ensemble de la régulation universaliste. Le comité habitat du VII^e plan défendra des positions similaires quelques mois après la parution de celui-ci, cf. P. Brousse, 1976, *Rapport du comité habitat. Préparation du VI^e plan 1976-1980*, Paris, Commissariat général du plan/La Documentation française.

⁴ B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 50-51.

⁵ *Ibid.*, p. 51.

le reflet du désaccord fondamental qui oppose la régulation universaliste et la régulation libérale sur le sens donné à la future réforme. Pour les libéraux, celle-ci doit permettre de confier au marché la prise en charge des besoins de la majorité de la population et réduire ainsi la charge représentée par le logement dans le budget de l'État. La commission Barre propose ce faisant un changement de paradigme consistant en un retour à une situation de marché et convoque des « *concepts (...) comme la fin des monopoles, l'ouverture du marché, l'économie budgétaire ou encore la "vérité des prix"* »¹.

L'horizon fixé par la commission Barre dénote une certaine radicalisation de l'approche libérale par rapport aux propositions formulées dans le cadre du rapport Consigny. Cette inflexion trouve sa justification dans les thèmes qui sont diffusés depuis le début des années 1970 dans le cadre des mouvements sociaux urbains et du projet gouvernemental de « nouvelle société ». Elle est d'abord légitimée par une conception qui tend à présenter le recours au marché comme un moyen d'accroître la qualité des logements. Selon celle-ci, la politique du logement doit passer « *d'une économie de la production (...) à une économie de la qualité* »². Pour ce faire, la réforme doit favoriser l'unification du marché en supprimant les catégories qui contribuent à découper celui-ci en segments hermétiques (logements neufs/logements anciens, logements primés/HLM, etc.)³. La mobilisation du thème de la qualité permet aussi à la régulation libérale de légitimer le principe d'une réorientation des aides de l'État vers l'amélioration du parc existant. Ce domaine de l'action publique suscite alors en effet un large consensus sur la scène de la politique du logement, sa promotion s'expliquant au regard des vertus accolées à la réhabilitation de l'habitat – et qui véhiculent une critique sous-jacente de la politique universaliste du logement. Ces vertus sont abondamment mises en avant dans le rapport Nora-Eveno : contribution à la qualité du cadre de vie (préservation du patrimoine ancien, inversion du processus de dégradation du cœur des villes), amélioration du confort et de l'isolation des logements⁴, promotion d'une conception

¹ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 28.

² R. Barre, 1975, *op. cit.*, p. 10-17.

³ B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 51. Dans le secteur de l'accession à la propriété, une telle orientation se décline à travers deux mesures : la suppression des prêts aidés et la mise en place d'un régime unique de financement, les « nouveaux prêts immobiliers conventionnés », dont le champ d'application s'étendrait à la fois à la construction et à l'amélioration, au neuf et à l'ancien ainsi qu'à la location comme à la propriété occupante (*ibid.*, p. 51).

⁴ Le thème de l'isolation des logements acquiert une importance centrale au milieu des années 1970 : en plus de répondre à la demande de réduction des charges locatives dans les grands ensembles, il s'inscrit dans une logique d'économie d'énergie qui accède à l'agenda gouvernemental suite à la hausse subite des prix du pétrole (P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 148). Témoin de cette évolution, le problème d'isolation thermique et phonique dans le parc immobilier est pointé pendant cette période par le conseil économique et social (R. Lion, 1975, *La qualité de l'habitat. Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 26 novembre 1975*, Paris, Conseil économique et social).

de l'action publique plus proche des nouvelles aspirations démocratiques (décentralisation, participation), prise en charge des besoins non couverts par les aides de l'État¹.

La voie libérale est également préconisée au nom de sa capacité présumée à renforcer la justice sociale. L'idée selon laquelle la question du logement se pose non plus en termes de besoins quantitatifs mais d'inégalités d'accès au logement social occupe une place essentielle dans l'exercice consistant à justifier le principe d'un recentrage de la dépense publique sur les défavorisés. La mobilisation du thème des inégalités d'accès au logement vise par extension à délégitimer l'aide à la pierre. Davantage encore que la réduction du champ d'application de cette aide, la régulation libérale défend le principe de son remplacement intégral par l'aide à la personne². Dans le même ordre d'idée, elle milite en faveur de la suppression de la spécificité dont jouissent les organismes d'HLM dans le champ de la construction³. La volonté de banaliser l'organisation du secteur de la construction s'inscrit alors dans une approche libérale plus globale. Elle trouve en effet une part importante de sa justification dans l'aspiration à l'autonomie qui s'affirme au sein de la société par réaction au fonctionnement des institutions sociales mises en place après-guerre : « *il faut préférer les stratégies de revenu aux stratégies de service, qui bénéficient davantage aux corporations qui en sont les gestionnaires qu'aux usagers finaux de ces institutions : mieux vaut garantir la liberté des plus pauvres en leur octroyant une aide financière que de tenter de répondre à leurs problèmes en accroissant la puissance tutélaire des mandarins sociaux et des gestionnaires de service HLM* »⁴.

Les tenants de la politique universaliste du logement mobilisent de la même manière les thèmes émergents des années 1970 mais dans un sens totalement différent de celui retenu par la régulation libérale. Il s'agit pour eux d'incorporer l'aide à la personne au sein du répertoire universaliste afin de rendre cet instrument compatible avec les autres outils qu'il regroupe. Cette stratégie les conduit à démonter point par point la démonstration développée par les tenants d'une réforme néo-libérale de la politique du logement. L'auteur du Livre blanc réfute en premier lieu l'idée selon laquelle les besoins quantitatifs en logements seraient

¹ « *Les experts montrent (que le parc ancien) accueille davantage de ménages en situation sociale difficile que le logement social* » (P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 134).

² Cette orientation marque un tournant par rapport à l'approche libérale définie au début de la décennie, Pierre Consigny jugeant la substitution de l'aide à la personne à l'aide à la pierre « *prématurée* » dans un contexte de pénurie du logement (P. Consigny, 1970, *op. cit.*, p. 67).

³ Le rapport Barre soutient ainsi que l'opération qui consiste à substituer un régime de prêts non aidés aux prêts subventionnés par l'État nécessite l'aménagement d'une phase transitoire reposant sur le maintien d'un système de financement du logement social adossé directement au livret A et ouvert à l'ensemble des organismes constructeurs (P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 28 n.).

⁴ B. Jobert, B. Théret, 1994, *op. cit.*, p. 45.

totallement résorbés depuis le début des années 1970. Estimant que les dysfonctionnements observés dans le secteur du logement tiennent non pas tant à un encadrement trop strict qu'à une souplesse excessive dans la régulation des dynamiques de l'offre et de la demande, il récuse également le lien qu'établit la commission Barre entre le retour à une situation de marché et la qualité des logements¹. Si la régulation universaliste reprend à son compte les principales critiques adressées à la politique du logement², c'est donc au final pour renverser l'argumentaire libéral et établir la pertinence de l'aide à la pierre ainsi que la nécessité de renforcer son efficacité.

La finalité de la réforme du financement du logement consiste selon Robert Lion à intégrer la politique de construction sociale dans une stratégie d'ensemble : il s'agit de « *passer d'une politique du logement social à une politique sociale du logement* »³. Pour ce faire, il convient de mettre en place un prêt unique destiné à financer des logements dits « qualité 2000 » et ouvrant droit à une aide à la personne créée spécifiquement à l'intention des ménages à faibles ressources du secteur des HLM. Dans cette approche, l'amélioration de la qualité des logements suppose de consolider l'efficacité de l'aide à la pierre par la définition de normes renforcées et la mise en place d'un dispositif d'aides personnalisées. Ce faisant, l'aide à la personne n'a pas vocation à se substituer à l'aide à la pierre mais à se combiner avec celle-ci pour favoriser la construction d'une nouvelle génération de logements HLM « de qualité »⁴. Le thème de la ségrégation est mobilisé de manière similaire pour défendre le principe de l'aide à la pierre. Face à l'exigence sociale portée par la régulation du « logement des défavorisés » et reprise par la régulation libérale, l'auteur du Livre blanc insiste sur la nécessité de conserver une aide à l'investissement aux côtés de l'aide sociale nécessaire. Au risque d'une aggravation de la ségrégation sociale résidant à ses yeux dans le principe d'un recentrage social de l'aide au logement, il oppose une conception fondée sur le respect des équilibres sociologiques et la notion d'égalité face au logement⁵. Le rapporteur du comité habitat du VII^e plan exposera une argumentation similaire pour justifier le maintien de l'aide à la pierre, estimant qu'à la différence de l'aide à la personne, celle-ci « *permet à la*

¹ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 29.

² C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 278-279.

³ UNFOHLM, 1975, *op. cit.*, cité par *ibid.*, p. 280.

⁴ L'intégration de l'aide à la personne dans le répertoire universaliste s'opère au moyen d'une traduction qui modifie partiellement les caractéristiques de celle-ci conformément aux intérêts de la régulation universaliste : contrairement à l'ALS, dont les conditions d'accès sont définies en référence aux caractéristiques sociales des ménages (revenu, nombre de personnes), l'allocation-logement qu'il s'agit de mettre en place devra être accordée en fonction du type de logement occupé – et viser en l'occurrence uniquement les locataires du logement social neuf (P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 130-133).

⁵ *Ibid.*, p. 137-139.

collectivité de disposer d'un outil efficace pour contrôler le nombre, la répartition géographique, le prix et la qualité des logements destinés aux ménages à revenus modestes »¹.

Adoptée le 3 janvier 1977, la réforme du financement du logement s'apparente à un compromis arrêté entre les propositions de la régulation libérale et les positions défendues par la régulation universaliste². Cette réforme consiste en une large simplification des aides au logement et vise plusieurs objectifs essentiels : « *assurer une plus grande liberté de choix entre les différents statuts d'occupation et les différentes catégories de logements ; réduire les inégalités devant le logement social ; développer l'accession à la propriété ; améliorer la qualité des logements neufs ; réhabiliter l'habitat ancien* »³. Plusieurs instruments inédits sont mis en place dans le secteur locatif. D'une part, le Prêt locatif aidé (PLA) doit financer la construction d'un parc d'HLM de qualité ouvert à une catégorie élargie de la population⁴. Ce prêt unique pour le locatif remplace l'ensemble des financements aidés existants en la matière⁵. Une Prime pour l'amélioration des logements locatifs et à occupation sociale (PALULOS) est mise en place parallèlement pour financer la réhabilitation du parc d'HLM. D'autre part, l'Aide personnalisée au logement (APL) est créée pour solvabiliser les locataires des logements HLM construits à partir de 1977 et amortir la hausse de loyers engendrée par l'amélioration de la qualité des logements⁶. L'APL est également instaurée en direction des propriétaires et des accédants à la propriété. Le domaine de la propriété accédante connaît pour sa part une transformation tout aussi profonde de son système de financement à travers la mise en place de deux nouveaux prêts : le Prêt d'accession à la propriété (PAP), prêt aidé par

¹ P. Brousse, 1976, *op. cit.*, p. 42, cité par B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 51.

² Pour des interprétations plus tranchées, voir B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 51-54, selon lesquels la réforme s'inspire davantage du rapport Barre, et P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 29-30, pour qui elle tend à perpétuer la domination de la régulation universaliste.

³ Cf. dossier de présentation de la réforme de l'aide au logement, Ministère de Équipement, janvier 1977, cité par B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 52.

⁴ Les logements construits à l'aide du PLA sont accessibles à 80 % de la population contre 50 % pour les logements financés par le précédent prêt (P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 30).

⁵ Les PLA sont distribués par la Caisse des prêts aux organismes d'HLM et le Crédit foncier de France et leur financement demeure basé sur les fonds du Livret A, l'aide de l'État associée à ces prêts prenant la forme de subventions et de bonifications d'intérêts versées aux établissements prêteurs (B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 53).

⁶ Le bénéfice de l'APL est ouvert aux locataires de logements faisant l'objet d'une convention entre le bailleur et l'État. Ce conventionnement représente pour le bailleur la contrepartie de l'accès au PLA et fixe un certain nombre d'engagements en matière de gestion locative (*ibid.*, p. 53-54).

l'État remplaçant le dispositif des logements primés¹, et le Prêt conventionné, financé par le secteur bancaire et destiné à se substituer à terme aux aides publiques à la construction².

La réforme du financement du logement satisfait plusieurs des exigences formulées par les tenants de la politique universaliste du logement. Tout en s'inscrivant dans une logique d'unification des aides au logement, la mise en place du PLA a pour effet de préserver l'existence de l'aide à la pierre. L'instauration de la PALULOS est également conforme aux intérêts de la régulation universaliste au sens où ce financement privilégie l'intervention sur le bâti plutôt que sur le social³. En s'adressant uniquement aux organismes d'HLM et en distinguant le logement neuf du logement existant, le profil de l'APL répond enfin aux souhaits émis dans le cadre du Livre blanc de l'UNFOHLM⁴. Plusieurs dimensions de la réforme de 1977 trahissent simultanément l'influence des thèses défendues par la régulation libérale. La loi opère concrètement un renversement de la hiérarchie des aides au logement au profit des financements non aidés et des aides à la personne. À l'image du Prêt conventionné, l'APL a vocation à contribuer à l'extinction de l'aide à la pierre *via* l'extension progressive de son bénéfice à l'ensemble des locataires⁵ : « *Ces deux mécanismes sont les deux pivots autour desquels doit se réaliser à terme l'unification du système de financement du logement* »⁶. Le développement des aides pour l'accession à la propriété et la réhabilitation du parc existant ne constitue donc pas seulement une réponse à la diversification des besoins en logement. Il traduit également « *la perte de légitimité des interventions de l'État dans le secteur du logement. (...) Cette perte de légitimité a pour corollaire le désengagement relatif de l'État du secteur du logement et le renforcement du caractère social de ses interventions* »⁷.

En reprenant plusieurs de ses préconisations, la réforme de 1977 marque une étape essentielle dans l'émergence d'une régulation libérale « *reconnue désormais comme légitime sur la scène de la politique du logement* »⁸. Celle-ci n'aura de cesse par la suite de militer pour la mise en place d'un système de financement reposant sur les aides à la personne, en

¹ Le PAP se distingue de l'ancien dispositif en ce que le caractère social de la construction n'est plus garanti par un plafonnement de son prix de revient, mais par un accès au prêt soumis à un plafond de ressources dont le niveau varie en fonction de plusieurs facteurs (taille et revenus de la famille, secteur géographique...).

² Si les prêts conventionnés ne sont pas aidés, ils ne sont cependant pas complètement autonomes vis-à-vis de l'intervention de l'État puisque leurs taux d'intérêts sont encadrés et qu'ils ouvrent droit au bénéfice de l'APL.

³ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 148.

⁴ *Ibid.*, p. 29-30.

⁵ La loi prévoit en effet le conventionnement par étapes de l'ensemble du parc locatif.

⁶ B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 53. Pour les auteurs, la réforme constitue l'aboutissement d'un processus de personnalisation des aides au logement entamé au début des années 1970 avec la création de l'ALS et poursuit la logique de banalisation du financement du logement engagée au cours des années 1960 avec l'ouverture du secteur aux banques (*ibid.*, p. 54).

⁷ *Ibid.*, p. 54.

⁸ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 30.

critiquant le système en place fondé sur les aides à la pierre en raison notamment de « *son coût budgétaire en pleine croissance (...) et du manque de rationalisation des circuits de financement* »¹. Le « tournant de la rigueur » opéré en 1983 lui confèrera des ressources décisives dans sa tentative de réformer l'intervention sur le logement et de contenir la dépense publique dans ce secteur – à telle enseigne notamment que l'élaboration du budget du logement nécessitera systématiquement à l'avenir l'arbitrage du Premier ministre².

Conclusion : la construction de répertoires alternatifs de politiques publiques

La politique du logement connaît au cours des années 1970 une modification importante tant au niveau de ses priorités que de ses instruments. Ce changement, qui s'inscrit dans la continuité de dynamiques amorcées pendant la décennie précédente, renvoie aux évolutions qui marquent l'action publique dans son ensemble entre la fin des années 1960 et le début des années 1980. Il est lié à l'émergence de répertoires regroupant des idées, des valeurs et des recettes d'action distinctes de celles qui caractérisent les politiques instaurées après la guerre. Ces nouveaux répertoires d'action publique s'imposent alors progressivement comme des grilles de qualification du réel permettant aux décideurs de mieux percevoir les problèmes pertinents et d'identifier les instruments adéquats pour intervenir sur les situations rencontrées. Ils sont élaborés à l'initiative d'acteurs qui s'efforcent d'en diffuser les principaux éléments et d'être identifiés pour leur capacité à proposer une alternative pertinente aux politiques existantes. Ils s'apparentent ce faisant à des inventaires dans lesquels toute régulation porteuse d'une vision dissidente de l'action publique a la possibilité de puiser les analyses et les arguments qui lui permettent de légitimer sa propre position.

Nous nous intéressons dans les pages qui suivent au processus à travers lequel des régulations concurrentes se constituent et acquièrent une influence croissante pendant la période étudiée sur l'élaboration des objectifs et des outils de l'action publique – ceci dans le secteur du logement, mais aussi le cas échéant dans le champ de la protection sociale. Ce processus est appréhendé du point de vue des répertoires d'action qui se sédimentent parallèlement à la formation de coalitions d'acteurs³. Certains de ces répertoires se constituent

¹ *Ibid.*, p. 72.

² *Ibid.*, p. 36. La recherche de Philippe Zittoun montre combien la concurrence que la régulation universaliste et la régulation libérale se livrent chaque année à partir des années 1980 se concentre en particulier autour de la définition des enveloppes annuelles de prêts aidés par l'État (le PLA dans le secteur HLM, le PAP pour l'accession à la propriété), enveloppes dont la Direction du Budget s'attache avec constance à réduire le montant et les possibilités de consommation.

³ Cf. chapitre II.

à la marge du répertoire universaliste (à un moment où la politique du logement tend à devenir plurielle en réponse à la diversification croissante des situations individuelles et des configurations territoriales), d'autres en opposition à celle-ci (remise en cause de la finalité de cette politique et de la primauté du ministère du Logement dans la prise de décision). Tous peuvent être assimilés à des « *“manières de faire” (...)* *se régulant par une réflexion continue* »¹. Il s'agit de saisir ces répertoires à travers leur contenu proprement dit (critique des politiques existantes, conception alternative des politiques à mettre en œuvre), mais aussi sous l'angle du rapport dynamique qu'ils entretiennent avec l'environnement dans lequel ils se développent (capacité à être en phase avec les idées qui dominent l'espace public et les aspirations émanant de la société, aptitude à muer en fonction des transformations qui s'opèrent sur ce plan ou des résultats obtenus par les politiques, etc.).

Le symptôme d'une perte de légitimité de l'État et d'un rapport de force accru autour de la définition de l'action publique

Avant d'aborder en détail les deux grands répertoires d'action publique qui se structurent au cours des années 1970, il convient de préciser en quoi ils s'imposent tous deux dans un rapport de concurrence vis-à-vis du répertoire d'où sont issues les lignes directrices de l'action publique. Le processus qui voit des répertoires d'action alternatifs se former par sédimentation pendant cette période peut être abordé sous deux angles complémentaires : celui de la production des répertoires proprement dite (avec une entrée par les idées et les pratiques) et celui de la mobilisation de ces répertoires par des régulations émergentes sur la scène de l'action publique (entrée par les acteurs et les intérêts). Un examen réflexif des éléments exposés plus haut permet d'approfondir chacune de ces dimensions dans le cas des politiques qui nous intéressent ici. La phase de construction des répertoires se caractérise avant tout par une grande perméabilité de leurs contenus à l'esprit du temps. Formant des catalogues d'idées et de pratiques censés garantir l'efficacité et la légitimité de l'action publique, les répertoires qui se constituent au cours des années 1970 puisent une partie de leur matière dans les critiques formulées à cette époque contre l'action de l'État. Ce faisant, la mise en question du paradigme keynésien-modernisateur et des politiques qui déclinent celui-ci dans les différents domaines de l'action publique s'inspire abondamment des représentations et des discours qui prévalent alors sur le sujet.

¹ P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 448.

Les répertoires qui émergent dans l'espace politique tirent leur substance de critiques qui dénoncent en premier lieu la tendance de l'action publique à produire l'inverse des objectifs affichés. Cette critique s'applique notamment aux politiques qui visent à renforcer les moyens de la justice sociale. On accuse ainsi de manière similaire la politique de construction des grands ensembles et le système de protection sociale de renforcer la ségrégation engendrée par la société industrielle : production d'inégalités dans l'accès aux aides sociales et à l'espace urbain, tendance à accentuer la marginalisation des groupes qui ne sont pas insérés dans le développement économique. La formation de répertoires alternatifs de politiques publiques se nourrit en second lieu de critiques dépeignant une action publique dont les modalités sont de nature à conforter les peurs classiquement attachées au principe d'une intervention de l'État. Une fois de plus, la politique du logement et la régulation du système de protection sociale sont directement touchées par la critique. On stigmatise ces politiques pour leur propension à entretenir le risque d'aliénation que l'État fait peser sur la société (critique de la centralisation et de l'autoritarisme du pouvoir gaulliste, remise en cause d'une dimension normalisatrice engendrant perte d'autonomie, déresponsabilisation et négation des aspirations de l'individu). Dans le domaine du logement, les grands ensembles d'habitation deviennent rapidement le symbole emblématique de la perte de sens qui semble attachée au développement économique et aux nouvelles conditions de vie¹. Fondée sur un principe d'accroissement continu du pouvoir d'achat (hausse des salaires et des protections afférentes, extension des mécanismes de redistribution à de nouveaux besoins sociaux), l'action publique est suspectée selon cette perspective de favoriser l'avènement de la société de consommation aux dépens du développement de la vie collective et de l'épanouissement individuel.

Les répertoires d'action alternatifs des années 1970 se constituent en réaction à ce qui est alors perçu comme un problème d'efficacité de l'action de l'État. Pendant plusieurs années, celui-ci se voit reprocher son impuissance à endiguer la dégradation de la qualité de vie entraînée par la restructuration de l'appareil productif, avant d'apparaître inapte à juguler les effets sociaux de la crise économique. Mais la structuration de ces répertoires doit également se comprendre comme l'expression d'une perte de légitimité inédite de l'État. La diffusion des éléments qu'ils recèlent dans la conduite des politiques publiques témoigne de la difficulté qu'éprouve le pouvoir central à satisfaire l'impératif de légitimation auquel il est

¹ Cette vision motivera l'abandon de cette forme d'urbanisme en même temps qu'un déplacement partiel de la conception du logement social par rapport à l'approche qui sous-tend la politique universaliste du logement depuis l'Après-guerre : « *Selon (Olivier Guichard), le caractère social d'un logement ne se mesure pas seulement au prix de son loyer ou à son confort ménager, mais à la qualité de la vie sociale à laquelle il donne accès* » (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 183).

soumis¹. C'est de cette difficulté que dérive une large part des critiques formulées contre l'action publique. En pointant les défauts des politiques existantes, ces critiques instaurent de fait une controverse sur la définition des objectifs et des moyens pertinents de l'action publique. Elles véhiculent un ensemble de pratiques, de normes et de recettes dont la mobilisation est censée favoriser le réajustement des finalités et des instruments de l'action de l'État au regard de l'évolution du système de représentations sociales et de croyances légitimes. Leur formulation ouvre de nouvelles possibilités d'action en même temps qu'elle tend à invalider le recours à d'autres orientations – et donc notamment aux recettes d'action qui inspirent les politiques en vigueur. Elle remet dès lors en cause la correspondance supposée exister entre la forme du pouvoir en place et la réalisation du bien commun, participant ainsi d'une dynamique globale qui conduit à faire évoluer la conception du pouvoir et de sa légitimité. Les critiques en viennent logiquement à induire des projets de réforme politique qui ont vocation à intégrer les aspirations émanant de diverses composantes de la société – renouvellement des formes du gouvernement démocratique, réactualisation du compromis permettant de concilier développement économique et justice sociale.

Selon cette perspective, l'affirmation de nouvelles conceptions de la légitimité du politique s'interprète comme la résultante des changements sociaux qui s'opèrent en France à partir de la fin des années 1960². Une autre perspective peut être empruntée, qui voit dans cette évolution l'effet de l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène de l'action publique et des efforts qu'ils mettent en œuvre pour acquérir une capacité à peser sur la production des politiques. Le contexte politique des années 1970 représente ainsi un vaste champ d'opportunités pour les agents et les groupes qui aspirent à remettre en cause les politiques définies après-guerre. Pour ceux-ci, l'enjeu consiste à ouvrir une controverse sur les finalités ou sur les moyens des politiques, controverse dans laquelle ils auraient la possibilité de faire valoir une conception différente de la légitimité³. Selon une telle logique, la confrontation d'idées et de pratiques a vocation *in fine* à modifier les termes mêmes de l'exigence de légitimation et à conduire l'intervention publique à se réaligner sur la nouvelle hiérarchie en

¹ Cf. J. Lagroye, 1985, *op. cit.* et chapitre II.

² C'est là une dimension essentielle de la légitimation du pouvoir : « (...) une transformation des rapports sociaux implique un changement dans les systèmes de représentation, non pas au sens que celle-là déterminerait celui-ci, mais au sens où l'une ne peut se faire sans que l'autre se soit produit. (...) L'évolution des conceptions de la légitimité peut être ainsi appréhendée comme signe des changements affectant la société toute entière, et non comme simple reflet des transformations de l'organisation économique et sociale, ou comme simple variation des systèmes de représentation du pouvoir au sein d'un code culturel lui-même invariant » (J. Lagroye, 1985, *op. cit.*, p. 446-447, l'auteur appuyant sa réflexion sur J.-P. Vernant, 1981, *Mythe et pensée chez les Grecs*, Paris, Seuil).

³ Cf. L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.* et chapitre II.

vigueur dans les principes supérieurs auxquels adhèrent la société. La construction d'une capacité à jouer un rôle dans la définition des politiques – capacité notamment à imposer de nouveaux problèmes sur l'agenda politique – repose dès lors en partie sur l'aptitude des groupes concernés à assembler des ressources mobilisables dans l'espace politique. Dans le cas présent, l'émergence d'une telle capacité dépend de la disposition des groupes à intégrer les idées et les valeurs diffusées par le mouvement de mai 1968 et à composer celles-ci avec les orientations de leurs propres répertoires d'action.

La constitution de répertoires d'action publique s'accompagne ainsi d'un processus par lequel des acteurs ou des groupes se dotent d'une capacité à agir sur le contenu des politiques. Elle forme une composante essentielle de la compétition que se livrent divers intérêts dans ce cadre, compétition qui s'exerce pour partie à travers la manière dont les acteurs se saisissent des répertoires pour y puiser les ressources qui leur permettent d'appuyer leurs positions. L'émergence de répertoires porteurs d'une logique de transformation de l'action publique au cours des années 1970 comporte des implications indirectes sur la composition des équilibres prévalant dans la sphère politico-institutionnelle et sur les interactions qui se déploient en amont des processus de prise de décision publique. Elle se double d'abord d'une modification des rapports de force internes à la haute administration. Animée par l'ambition de « *se différencier de et dans l'administration en en remettant en cause les règles anciennes* »¹, une nouvelle génération de technocrates développe des préoccupations inédites en matière de politiques économiques et sociales et assure la diffusion de celles-ci à mesure qu'elle renforce son insertion dans l'appareil d'État. Puisant leurs bases conceptuelles dans les réflexions qui se développent simultanément dans différents segments de la société (mouvement social, secteur associatif, patronat...) ainsi que dans plusieurs champs de la recherche scientifique (micro-économie, sciences de gestion, sociologie des organisations, sociologie urbaine, etc.), ces préoccupations rencontrent un écho qui contribue à rouvrir le débat relatif à la définition du rôle de l'État et des interventions que celui-ci a vocation à développer au sein de la société. La confrontation d'idées qui s'ensuit provoque la constitution d'ensembles distincts d'analyses, de théories et d'instruments qui composent des répertoires de réformes dans lesquels les partisans de conceptions alternatives de l'action publique puiseront désormais l'essentiel de leurs discours et de leurs arguments. L'influence acquise par ces répertoires témoigne alors du rôle central de l'administration dans l'élaboration de l'expertise et des politiques publiques. Cette évolution apparaît conforme en

¹ P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 424, les termes étant soulignés par l'auteur.

cela au fonctionnement de la V^e République dont la configuration institutionnelle est propice à « *l'interpénétration de l'élite politique et de l'élite administrative* »¹. Dans la mesure où elle s'accompagne d'une promotion de hauts fonctionnaires économistes dans l'appareil d'État, elle dénote également une autre tendance caractéristique de l'évolution de l'action publique qui consiste en l'entrée de nouveaux acteurs dans la conduite des politiques².

Le degré de validité générale qui est progressivement reconnu à ces nouveaux répertoires d'action publique est emblématique ensuite d'une relative pluralisation des processus d'élaboration de l'action publique. L'émergence d'inventaires d'idées et de pratiques faisant référence s'explique également par la présence d'acteurs privés proches du centre de décision politique et dont l'intervention conduit à relayer ces idées et ces pratiques dans diverses composantes de la société. Cette évolution a pour effet d'accentuer la pluralité des intérêts et des régimes de croyance caractéristiques du contexte d'action formé par la politique du logement. Elle contribue à la formation de régulations qui regroupent des acteurs en provenance d'horizons distincts et se structurent selon des logiques d'adhésion propices à la reproduction de clivages politico-institutionnels déjà perceptibles au cours des décennies précédentes. Divers ensembles d'acteurs s'agglomèrent et se constituent progressivement en coalitions d'intérêts au gré des interactions – convergences sur le fond, tensions, conflits, etc. – qui ont lieu entre les organisations concernées (les organisations ministérielles comme le ministère du Logement et celui des Finances, les organisations professionnelles et le monde associatif, les syndicats et le patronat, etc.) ou à l'intérieur de celles-ci (ministère du Logement, CNPF, etc.). La confrontation avec les tenants de l'approche universaliste est amorcée par chaque régulation de façon à favoriser la réalisation des objectifs partagés par ses membres. Elle opère principalement *via* l'engagement d'une controverse dont l'objet déclaré – l'amélioration de l'efficacité de l'action publique – masque l'existence d'une gamme d'enjeux stratégiques variables selon les groupes (préservation de la cohésion de l'organisation et renforcement du leadership interne, justification auprès de l'environnement institutionnel des prérogatives détenues dans le secteur du logement, etc.).

¹ *Ibid.*, p. 440. Pour l'auteur, cette « *interpénétration "fonctionnelle" des fonctionnaires et des hommes politiques* » renvoie à plusieurs facteurs – « *les cabinets ministériels, les nombreuses nominations à la discrétion du pouvoir exécutif, et l'importance des hauts fonctionnaires en politique* ». Elle explique que « *les hauts fonctionnaires réformateurs mais aussi les Premiers ministres restent dépendants des réseaux politico-administratifs qui ont permis leur ascension et donc de relations faites de loyauté et de solidarité de corps à l'intérieur de l'administration* » (*ibid.*, p. 440).

² P. Lascombes, P. Le Galès, 2004, *op. cit.*, p. 358-359.

L'influence du répertoire décentralisateur : de la tutelle administrative à l'émancipation politique des maires

Indépendamment du cheminement par lequel ils parviennent à se constituer en réservoirs de solutions pertinentes pour l'exécutif, les répertoires qui s'affirment au cours des années 1970 dans le secteur du logement (entre autres domaines de l'action publique) nous intéressent directement ici au regard des recettes de politiques publiques dont ils sont les vecteurs et de l'influence qu'ils exercent pendant cette période sur la conception de l'intervention de l'État. Deux de ces répertoires méritent une attention toute particulière à ce stade tant leur émergence contribuera par la suite à modifier la distribution des ressources mobilisables sur la scène de la politique du logement et, par voie de conséquence, à peser sur la définition de l'organisation du 1 % logement. Le premier de ces répertoires est porteur d'un projet de décentralisation de la décision politique et trouve son origine dans le « *paradigme de la démocratisation* »¹ qui a accompagné peu ou prou l'ensemble du processus d'émergence de la puissance publique depuis la fin du XIX^e siècle. Un retour rapide sur les politiques mises en œuvre dans les quartiers de grands ensembles (développement des équipements collectifs et de l'animation socioculturelle) permet de saisir comment la réactualisation de cette exigence de démocratisation dans la France urbaine des années 1960 contribue alors à faire émerger un nouveau répertoire décentralisateur.

Particulièrement prégnante après-guerre où elle s'incarnait dans le modèle de la démocratie sociale et le développement du paritarisme, la quête de médiations nouvelles entre l'État et le citoyen est réactivée sous l'impulsion des élites modernistes et planificatrices du début de la V^e République. Animées par la volonté de juguler les risques d'incivisme et de dépolitisation nés de l'impuissance endémique de l'exécutif sous le précédent régime, ces dernières se montrent rapidement « *sensibles à la nécessité de fixer des finalités sociales à la croissance économique* »². En plus de renforcer la responsabilité de l'État en matière de politique économique (garantir l'amélioration du niveau de vie, maintenir le plein emploi), il convient désormais selon elles d'assortir l'action publique d'objectifs moraux destinés à lutter contre l'indifférence des citoyens et la dissolution de la vie sociale dans le culte de la marchandise³. Ces préoccupations participent alors d'une conception plus qualitative de la

¹ Cf. T. Oblet, 2005, *op. cit.*, chapitre 4. Ce paradigme est défini par l'auteur comme visant à « *améliorer les relations entre l'État et le citoyen (et à) faciliter la communication entre gouvernants et gouvernés* » (*ibid.*, p. 166). L'essentiel des éléments mobilisés dans les pages qui suivent provient de cette recherche.

² *Ibid.*, p. 153.

³ *Ibid.*, p. 153-155.

modernisation selon laquelle des objectifs de développement social et culturel doivent être associés au développement économique¹.

L'élaboration d'une politique d'équipements collectifs et le développement de l'animation socioculturelle sont précisément conçus de façon à repositionner l'action de l'État dans une visée éducative et à contribuer à la promotion d'une nouvelle citoyenneté (voir *supra*). Cette orientation centrale dans la politique urbaine des années 1960 peut s'interpréter en cela comme une application à l'urbain du modèle de « l'administration consultative » dans lequel l'efficacité de l'action publique est basée sur la capacité de l'exécutif à mobiliser les « forces vives » de la Nation². Ce modèle se décline depuis les années 1950 à travers la création simultanée de multiples arènes de décision (au sein du plan, dans le cadre de la régionalisation, etc.) qui doivent permettre aux représentants des forces vives de se former à la gestion des questions qui les concernent et sur lesquelles ils disposent d'une expertise propre. Cet essor de la « participation » constitue le pendant démocratique d'une exigence de rationalisation de la décision politique qui passe par le développement de la « prospective » et permet aux hauts fonctionnaires d'asseoir leur autorité sur la représentation parlementaire au niveau national³. En défendant l'idée d'une « *identification croissante de la démocratie au partage du savoir* », il s'agit en définitive pour les technocrates modernistes de reproduire un schéma similaire aux échelons inférieurs en favorisant le contournement des « *comportements dépassés des notables locaux* » et l'avènement « (d'une) *représentation de qualité supérieure à une représentation politique locale discréditée par son archaïsme* »⁴.

Les années 1970 représentent une période de continuité et de ruptures dans cette tentative de réagencement des rapports entre gouvernants et gouvernés : continuité dans les fins et rupture par rapport aux moyens mis en œuvre pendant la décennie précédente. L'intensité des mouvements sociaux et l'extension du domaine de la conflictualité à l'espace urbain contribuent alors à mettre plus encore l'accent sur la question de la démocratisation de l'action publique. La critique du dirigisme étatique et de la dimension tentaculaire du pouvoir technocratique fait de la participation des citoyens à l'élaboration de la décision politique l'un des problèmes majeurs posés au gouvernement. La défiance envers le pouvoir central est telle

¹ *Ibid.*, p. 87.

² Cf. chapitre IV.

³ La maîtrise de l'expertise et son application à la prospective deviennent en effet des ressources politiques décisives dans une conjoncture obsédée par le changement (progrès scientifiques et technologiques, transformations sociales et urbaines...) : « *Dans ce contexte, l'action politique tire sa légitimité de sa capacité d'agir dans un monde en pleine mutation* » (*ibid.*, p. 145).

⁴ *Ibid.*, p. 151. On a déjà souligné dans le chapitre précédent combien le développement des instances de consultation dans le champ de l'urbain a permis pendant les années 1960 de neutraliser les prérogatives des maires au profit des services de l'Équipement.

que les élites giscardiennes construisent une partie de leur influence au milieu de la décennie sur leur capacité à « *se différencier de la bureaucratie en construisant l'image d'un homme politique qui défend les citoyens contre les externalités négatives produits par l'administration* »¹. Cette inflexion conduit l'État à rechercher de nouveaux relais au sein de la société quand les instances consultatives créées durant les années 1960 sont désormais perçues comme une technique ayant principalement eu pour effet de justifier l'extension des prérogatives de l'administration. La volonté des modernistes de refonder l'action de l'État sur de nouvelles bases entraîne pendant cette période « *la structuration de figures et de savoirs donnant forme et légitimité à un "extérieur" (hommes politiques, élus locaux, administrés) supposé imposer un contrôle démocratique de l'administration* »².

Cette quête de « contre-pouvoirs » provoque l'émergence de deux figures principales sur la scène de la politique urbaine. Le secteur associatif est le premier à bénéficier de l'ouverture du jeu. Encouragé dès les années 1960 au nom de la nécessité de renforcer l'engagement civique, l'essor de la vie associative représente désormais une pièce essentielle dans un dispositif d'action axé sur l'amélioration du cadre de vie et le développement de la démocratie locale. La consécration est manifeste après 1975. Le changement de nature des luttes urbaines – montée en puissance des préoccupations environnementales et de l'exigence de participation dans les revendications, nette surreprésentation des classes moyennes dans les populations mobilisées – coïncide alors avec la volonté du gouvernement d'ériger l'association en « *instrument de la participation effective des citoyens aux décisions concernant leur mode de vie quotidien* »³. L'institutionnalisation du rôle des associations résulte de la confiance que placent les milieux modernistes dans la fonction intégrative des classes moyennes salariées. Le déplacement de l'espace de la participation vers le local et la vie quotidienne est perçu par ces derniers comme devant favoriser l'apaisement des rapports sociaux et l'avènement d'un modèle de société en mesure de se réformer sans conflit⁴.

La mise en œuvre d'un mouvement de décentralisation des responsabilités est considérée par les milieux modernistes comme le second volet indispensable à l'instauration de la démocratie locale⁵. Cette interdépendance entre l'essor de la vie associative urbaine et la revalorisation du rôle des élus locaux se manifeste dès les années 1960 à travers l'expérience des GAM. Conçue par le maire de Grenoble Hubert Dubedout comme le moyen d'associer les

¹ P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 425.

² *Ibid.*, p. 425-426.

³ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 168.

⁴ *Ibid.*, p. 169-170.

⁵ Sur la conception de la décentralisation comme « *figure du réformisme des contre-pouvoirs* », voir P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 175-180.

« corps intermédiaires » à la gestion de la ville, cette expérience basée sur la mise en place d'instances de consultation locales (unions de quartiers, commissions extramunicipales) constitue l'étendard d'une dynamique politique qui vise à la fois à « émanciper la commune » et à « rendre le pouvoir aux citoyens ». Portée par l'ensemble de la nébuleuse modernisatrice et participative (PSU, CFTC, Economie et humanisme, Club Jean Moulin...), la dynamique décentralisatrice est fondée sur l'idée que l'intervention des collectivités locales constitue – au même titre que l'intervention sur l'habitat et le cadre de vie – un remède à la désagrégation des communautés traditionnelles et au délitement du lien de représentation politique qui caractérisent la société industrielle¹. Elle tend tout au long de cette décennie à imposer la question urbaine dans le débat public et à modifier le statut de l'échelon communal dans le système politico-institutionnel².

La « montée en puissance des villes »³ s'amorce au cours de la décennie suivante en relation avec l'augmentation des dépenses en services et en équipements collectifs qui résulte de la croissance urbaine et de l'explosion des demandes dans ce domaine. Cette évolution qui « *place de fait les maires au cœur des politiques sociales et urbaines* »⁴ reçoit l'aval de l'État qui affiche sa volonté d'accroître les prérogatives des élus locaux dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire. La contractualisation avec les collectivités connaît dès lors un essor important dans ce champ de l'action publique. À l'image de la politique contractuelle menée par les promoteurs de la « nouvelle société » pour réguler les relations de travail, le développement du recours au contrat dans les politiques d'aménagement signale une volonté de renforcer l'efficacité de l'action publique par la mobilisation de médiateurs à même de capter au plus près les nouveaux besoins qualitatifs qui s'expriment au sein de la population et de définir les priorités d'action pertinentes⁵. En transférant aux communes une partie de la responsabilité dans ce domaine, cette évolution représente une forme de reconnaissance qui

¹ H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 187-188. La thématique de la décentralisation dénote une volonté de reconnaître une dimension politique aux intérêts locaux, volonté qui suscite alors un large consensus au sein de la gauche politique puisqu'elle rallie également les milieux marxistes (dénonciation de la collusion qui s'opère entre les intérêts centraux et ceux de la grande bourgeoisie) et les organisations d'origine chrétienne attachées au principe de subsidiarité (*ibid.*, p. 184-185). Cette conception du territoire comme instance de médiation du social sera reprise par les planificateurs et les technocrates sociaux qui inspireront la réforme de la décentralisation au début des années 1980 (voir *supra*).

² « *Apparaît dès lors un discours du local qui ne fait plus de la commune la dernière pièce du découpage de l'État territorial, mais une entité dotée de sa substance propre* » (T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 165).

³ D. Lorrain, 1989, « La montée en puissance des villes », *Economie et humanisme*, 305, janvier-février, cité par *ibid.*, p. 185.

⁴ *Ibid.*, p. 185.

⁵ Le développement du contrat dans les rapports entre l'État et les collectivités fait également écho à l'intensification des politiques de partenariat public-privé qui s'observe à la même époque dans l'aménagement des villes et l'exécution des services publics urbains (*ibid.*, p. 173).

tranche avec la défiance caractéristique du pouvoir gaulliste à l'égard des élus locaux¹. Malgré la permanence d'une relation asymétrique avec l'État dans les négociations², l'essor de la contractualisation dans le champ de l'aménagement du territoire et son extension progressive à d'autres secteurs de l'action publique (comme la politique d'intervention dans les quartiers dégradés d'habitat social par exemple³) confère aux maires une influence nouvelle sur l'élaboration des politiques urbaines.

La généralisation de la formule contractuelle est emblématique en cela d'une phase de transition qui voit l'exécutif passer dans la seconde moitié des années 1970 « *d'une conception administrative et rationalisatrice de la décentralisation à une conception politique et externalisatrice de la décentralisation qui valorise le transfert des compétences, le renforcement des pouvoirs des collectivités locales et l'externalisation des conflits* »⁴. Effectuée sous la pression des partis de gauche (et tout particulièrement celle du parti socialiste⁵), cette évolution est conforme à l'approche des élites giscardiennes⁶. Elle annonce l'émancipation financière et juridique des collectivités mise en œuvre au long d'une séquence politique amorcée pendant les dernières années de la présidence de Giscard et conclue par le pouvoir socialiste avec la réforme de 1982-1983⁷.

¹ L'exemple de la politique des villes moyennes illustre parfaitement le renversement qu'induit la mobilisation de l'instrument contractuel sur ce point. Institués en 1973 par le ministre de l'Aménagement du territoire, les contrats de villes moyennes s'inscrivent dans une démarche qui vise à faire émerger une politique de défense du cadre de vie libérée du primat de l'équipement et à sensibiliser les élus à une approche plus qualitative des problèmes posés par le développement urbain : « *la stratégie des modernisateurs de l'action publique n'est plus de contourner les élus en cherchant des relais auprès des forces vives, mais de les instruire* » (*ibid.*, p. 175-176).

² En perpétuant une forme de tutelle avec les élus dans la procédure d'élaboration des contrats, la politique d'aménagement des villes moyennes ne dépare pas complètement le modèle de l'administration consultative des années 1960 au sens où elle n'engage pas formellement un processus de décentralisation des responsabilités et maintient l'action publique dans une logique de réforme de l'administration et de déconcentration des interventions de l'État (*ibid.*, p. 174-177).

³ Les partisans d'une intervention spécifique de l'État dans les grands ensembles d'habitation perçoivent également le recours au contrat comme un moyen de dépasser le cloisonnement inhérent à l'organisation administrative. À l'image des technocrates sociaux qui militent en faveur d'une prise en compte accrue des besoins des défavorisés dans la définition des politiques publiques, les membres de cette régulation thématique ont du reste tendance à faire du renforcement du rôle des maires un élément central du répertoire d'action qu'ils élaborent pendant les années 1970 (voir *supra*).

⁴ P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 180.

⁵ La décentralisation est alors dotée de vertus multiples dans les écrits des responsables socialistes, apparaissant « *à la fois réforme des fonctionnements de l'administration, démocratisation de l'État et rééquilibrage des institutions du régime de la V^e République* » (*ibid.*, p. 142).

⁶ Les libéraux voient dans la décentralisation un moyen à la fois de mieux répartir la responsabilité politique – et du même coup le coût politique susceptible de résulter de l'intervention publique en cas d'échec – et d'alléger l'effort financier de l'État par un transfert de charge vers les communes (*ibid.*, p. 178).

⁷ Les collectivités se voient d'abord accorder des dotations financières globalisées (création de la dotation globale de fonctionnement par la loi du 3 janvier 1979) avant de faire l'objet d'un transfert de compétences de l'État dans plusieurs domaines en 1982-1983 : urbanisme dans le cas des communes, action sanitaire et sociale dans celui des départements, formation professionnelle pour les régions.

Le poids du répertoire néo-libéral : de la modernisation de l'action publique à la rigueur budgétaire

La conception néo-libérale de l'action publique commence à s'affirmer dans la France des années 1960. Elle se traduit par la formulation d'interrogations inédites sur l'efficacité de l'intervention de l'État et sur sa capacité à préserver les conditions de la croissance économique¹. Ces interrogations poussent plusieurs composantes de la haute fonction publique à se mettre en quête « *d'instruments rationnels de gouvernement* »² et à élaborer un programme de réforme de l'administration se définissant comme une alternative à la planification³. La politique de rationalisation de l'administration ne s'impose cependant pas d'emblée comme une évidence. Son adoption est étroitement liée au glissement qui s'opère pendant les années 1970 dans la conception du rôle de l'État et des rapports que celui-ci entretient avec la société. L'action de l'État gaulliste était fondée sur des politiques qui visaient à soutenir le développement économique et à assurer la redistribution des gains de croissance dans la population de façon à réduire les inégalités et la conflictualité sociales. À l'image de la politique du logement, elle s'analyse rétrospectivement comme « *un mélange de libéralisme et de dirigisme. La haute fonction publique est d'humeur libérale, mais elle voit dans un excès de libéralisme une menace pour l'ordre social* »⁴.

L'équilibre se rompt à partir du milieu des années 1970. Les élites giscardiennes franchissent un pas important dans le cheminement qui mène alors « *du dogme de l'intérêt général à l'impératif d'efficacité* »⁵. Elles développent la conception d'une action publique dont la vocation première serait de lever les contraintes qui pèsent sur l'initiative privée au nom de la préservation de la compétitivité de l'économie française⁶. Empruntant aux

¹ Pour une généalogie de la formation du modèle néo-libéral à l'échelle internationale, voir S. Audier, 2012, *Néolibéralisme(s) : une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset.

² P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 61.

³ Cette volonté de passer « *de l'État qui réforme à l'État qu'on réforme* » est manifeste dès la fin des années 1960 : « *La RCB suppose une autre économie du gouvernement qui admet la crise de l'instrument d'action publique qu'est l'administration, qui avoue son ignorance des buts à poursuivre et reconnaît que l'action publique ne vise pas d'abord à "planifier" la société française et son développement économique mais, comme préalable, à rationaliser l'administration française* » (*ibid.*, p. 98 et 107, le terme étant souligné par l'auteur). Le souhait de faire émerger une rationalité économique dans l'exercice des responsabilités politiques et administratives s'accompagne pendant cette période de questionnements portant sur les méthodes d'évaluation des politiques publiques et sur l'intérêt consistant à développer des analyses de coût-efficacité parallèlement aux analyses de conformité qui relèvent de la Cour des comptes (P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 30-32).

⁴ C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 140.

⁵ J. Chevallier, 2004, *op. cit.*, p. 65.

⁶ Cette « *conception très purement libérale de la cohésion sociale* » est affirmée à l'occasion du VII^e plan : « *Il faut développer la liberté et l'esprit d'initiative. Il ne faut pas capter l'énergie sociale mais au contraire la libérer dans toutes ses dimensions sachant qu'elle viendra inéluctablement s'investir dans la production de*

réflexions et aux expérimentations menées dans différents domaines de l'action publique depuis plus d'une décennie, le répertoire néo-libéral se structure alors autour de quelques axes qui déclinent le principe d'une rationalisation de l'intervention de l'État : le recentrage des aides publiques sur les populations défavorisées et le démantèlement des bureaucraties sociales, l'allègement du poids de l'État et la mise en œuvre d'une utilisation plus parcimonieuse des fonds publics, le resserrement du pouvoir central sur un rôle d'orientation stratégique et l'externalisation des tâches de gestion vers le secteur privé et les collectivités locales¹. Ces propositions puisent une grande part de leur justification dans le contexte des années des 1970, tant au niveau de la situation économique et financière (apparition des premiers déficits budgétaires en 1975) que des idées et des valeurs dominantes (remise en cause de l'action de l'État et affirmation d'une aspiration à la liberté) et des positions adoptées par les partenaires de l'État (recentrage du patronat sur une orientation résolument libérale).

Les thèses néo-libérales connaissent une traduction politique partielle en 1977, la réforme de l'aide au logement actant la volonté de l'État de transférer l'essentiel du financement du logement aux acteurs du marché à terme. Cette réforme est emblématique de l'influence acquise par de nouveaux outils d'évaluation qui conduisent à mettre en concurrence des instruments d'action publique jugés à la lumière de leurs rapports coût-efficacité². Cette rivalité induit des processus de délégitimation des instruments en place auxquels on reproche un manque d'efficacité³ ou un décalage trop flagrant avec les valeurs sociales reconnues comme légitimes. La réforme de 1977 peut ainsi s'interpréter comme l'issue d'un processus de délégitimation qui a touché l'aide à la pierre à mesure que se diffusait dans l'opinion publique l'idée d'une résorption de la crise du logement et la connaissance des symptômes du « mal des grands ensembles ». La promotion de l'aide à la personne et la banalisation naissante de l'aide pour l'accession à la propriété témoignent pour leur part de la vigueur renouvelée d'une conception libérale qui tend à faire primer la libre initiative et l'autonomie de l'individu sur l'intégration de celui-ci *via* les fonctions collectives mises en place par l'État. La mise en concurrence de ces deux instruments est alors loin de se

richesses au plus grand bénéfice de l'économie, de la puissance nationale et de la gloire du souverain » (F. Fourquet, N. Murard, 1992, *op. cit.*, p. 110).

¹ P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 97-98. Cette dernière proposition s'inscrit dans le prolongement de la logique de « faire-faire » qui s'était développée pendant les années 1960 dans les champs du logement et de l'urbanisme (cf. chapitre IV). Elle annonce la figure de l'État régulateur qui s'affirmera pendant les années 1980-1990 (cf. chapitre I).

² P. Lascoumes, P. Le Galès, 2004, *op. cit.*, p. 26.

³ La recherche d'efficacité peut conduire à remettre en cause les instruments d'action publique pour leur ineffectivité, leur inefficacité ou leur inefficience. Dès lors, les instruments sont « *invalidés soit parce qu'ils n'ont pas été mis en œuvre, soit parce qu'ils n'ont pas pu modifier les pratiques antérieures, soit parce qu'ils n'ont pas produit à terme les effets escomptés* » (*ibid.*, p. 358).

limiter à des aspects techniques ou symboliques. Elle s'inscrit dans une controverse ouverte par plusieurs groupes insérés dans l'appareil d'État sur les finalités mêmes de la politique du logement¹. Derrière les questions portant sur la nature et l'assiette du financement, la délimitation des publics visés par l'aide au logement, la définition des critères d'accès, le mode d'affectation des aides ou encore la répartition des responsabilités entre acteurs publics et privés dans la délivrance des financements, il s'agit de qualifier les besoins pertinents de l'action publique – c'est-à-dire en l'espèce trancher entre l'idée selon laquelle la politique du logement a vocation à donner un toit aux catégories sociales qui éprouvent le plus de difficultés pour se loger et celle qui prétend qu'elle doit produire des logements conformes aux aspirations sociales d'une frange plus large de la population incluant une partie des classes moyennes².

Il faut cependant attendre le milieu des années 1980 pour voir les thèses néo-libérales s'imposer comme des références incontournables dans la conduite des politiques par le gouvernement³. Induit par le choix de maintenir le franc dans le Système monétaire européen, le « tournant de la rigueur » opéré au moment de la dévaluation de mars 1983 peut s'interpréter comme un ralliement du gouvernement socialiste au paradigme de la désinflation compétitive⁴. Dès lors, l'élaboration des politiques publiques sera tenue de suivre les principes d'action développés dans le cadre du *new public management*. Elle devra prendre en compte un objectif d'austérité budgétaire imposant de limiter l'extension du domaine de l'action publique et d'œuvrer à « État constant »⁵. Ce changement de cap en matière de politique économique aura également pour effet de revaloriser des savoirs gestionnaires restés longtemps marginalisés suite à l'extinction de la RCB pendant les années 1970. Ainsi, l'action publique sera également confrontée à la nécessité d'intégrer des indicateurs ayant pour effet d'orienter l'action gouvernementale. Elle devra mettre en place de surcroît des programmes de réformes de l'administration destinés à rationaliser l'organisation et le fonctionnement de celle-ci. Cette nouvelle configuration se traduira par une tension accrue entre les ministères sectoriels, qui perçoivent dans la nouvelle règle du jeu une remise en cause de leurs objectifs

¹ Pour une analyse des jeux d'acteurs qui se sont développés en amont de l'élaboration de la loi de 1977, voir P. Bourdieu, R. Christin, 1990, « La construction du marché. Le champ administratif et la construction de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, mars, p. 65-85 ; J. Cazeils, 1979, *La réforme de la politique du logement. Étude d'une décision publique*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Paris, Institut d'Études Politiques ; C. Grémion, 1998, *Rapport sur l'histoire de la loi de 77. Vingt ans après*, Paris, Comité d'histoire du ministère de l'Équipement.

² T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 203.

³ Cf. chapitre VII.

⁴ Pour un aperçu des différentes interprétations développées au sujet de ce changement de politique économique, voir P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 233-234.

⁵ *Ibid.*, p. 235.

et de leurs pratiques, et le ministère des Finances. Bénéficiant d'une modification des rapports de pouvoir internes à l'État, ce dernier s'affirme de plus en plus clairement au cours des années 1980 dans un rôle de pilotage et de contrôle de l'action publique. Légitimé dans sa fonction de gardien de l'orthodoxie, il tend désormais à exercer une influence sur l'ensemble de l'action gouvernementale *via* l'expertise économique qu'il est en capacité de produire lors de l'élaboration des lois ou de la définition des arbitrages budgétaires.

3. Les répertoires critiques du 1 % logement

La période qui court de la fin des années 1960 au début des années 1980 marque une étape décisive dans le processus de transformation du 1 % logement. Si le dispositif ne connaît pas de changement majeur dans son organisation, il est heurté de front par les deux transformations mentionnées ci-avant, évolution qui conduit à exposer son action à une série de critiques inédites. Située au croisement du système de la protection sociale et de la politique du logement, l'institution paritaire est d'abord concernée par le tournant qui s'opère à cette époque dans la conception de l'action publique. L'existence d'un écart croissant entre les priorités de la politique du logement et les stratégies d'emploi des fonds développées par les CIL est mise en évidence par de multiples critiques qui contribuent à redéfinir les attendus de l'intégration du 1 % logement. Les limites propres à la sphère professionnelle – les difficultés rencontrées par les syndicats représentant les salariés pour élaborer une approche revendicative autonome sur la question du logement en particulier – conduisent ensuite un nombre croissant d'acteurs à estimer que le paritarisme a fait la preuve de son inefficacité dans ce secteur. Dès lors, les critiques adressées au 1 % logement ont généralement pour objectif, non pas de consolider les prérogatives des représentants des employeurs et des salariés, mais plutôt d'aboutir à une réforme qui limite celles-ci, quand elles ne promeuvent pas une autre forme de gouvernement en lieu et place des assemblées paritaires. Portées par des régulations qui ont tendance à s'affirmer dans un rapport de concurrence vis-à-vis de la régulation universaliste, ces critiques puisent les idées et les analyses qu'elles soutiennent sur la scène de la politique du logement dans les répertoires d'action publique qui se structurent durant les années 1970.

Notre objectif dans les pages qui suivent est de saisir la teneur des principales critiques émises à l'égard du 1 % logement ainsi que les objectifs poursuivis par les acteurs qui en sont à l'origine – ceci en distinguant notamment les arguments invoqués pour établir la nécessité de réformer le 1 % logement et les motivations réelles qui sous-tendent ce type de positions. Dans ce but, nous avons fait le choix de restituer chacune des critiques identifiées dans les contextes où elles sont formulées le plus clairement, c'est-à-dire pendant la période où elles semblent le plus apte à parvenir à leurs fins et à ébranler l'organisation du dispositif. Il s'agit dans chaque cas de saisir la manière dont les régulations concernées, profitant d'un contexte de transformation de l'action publique, se saisissent à un moment donné de la perte de légitimité latente du 1 % logement pour tenter de faire aboutir des propositions de réforme

conformes à leurs desseins propres¹. Les critiques adressées aux organisations gestionnaires de la PEEC sont présentées ici de manière ramassée, comme si elles formaient des répertoires d'idées et d'arguments cohérents et clairement distincts les uns des autres. En réalité, ces critiques sont formulées de manière beaucoup plus diffuse pendant la période étudiée. Au cours des années 1970, elles n'apparaissent généralement qu'en filigrane dans certaines mesures adoptées par les pouvoirs publics et prises de position des responsables de l'institution², ou de manière ponctuelle dans le discours des observateurs de la politique du logement³. Et si chacune d'elles se réfère principalement à un répertoire donné – le répertoire marxiste, le répertoire décentralisateur, le répertoire néo-libéral –, elles ne s'apparentent nullement à des argumentaires chimiquement purs mais partagent au contraire un certain nombre d'éléments communs⁴. Mixant des dimensions techniques relatives à l'activité des CIL avec des dimensions politiques qui questionnent plus spécifiquement la place des partenaires sociaux dans la politique du logement, les critiques formulées à l'égard du 1 % logement à partir des années 1970 sont successivement abordées sous deux angles : les points d'appui constitués par les principaux dysfonctionnements à l'œuvre dans la gestion et l'emploi des fonds issus de la PEEC (3.1), et le contenu des critiques proprement dit (3.2).

¹ Nous nous appuyons pour cela sur plusieurs travaux de recherche et rapports officiels réalisés en relation avec des séquences législatives qui posent explicitement la question de la réforme du 1 % logement. Cette volonté de saisir la critique au moment où elle est rendue visible dans le cadre d'écrits plus ou moins ouvertement partisans explique par exemple notre choix d'appréhender la critique libérale sur la base d'un rapport de l'Inspection générale des finances établi au tournant des années 1990 et particulièrement vigoureux à l'encontre du 1 % logement – ceci au risque de devoir anticiper ponctuellement sur des points abordés dans les chapitres VI et VII.

² Cf. chapitre VI.

³ Cf. chapitre IV.

⁴ Nous prendrons néanmoins l'habitude dans les pages qui suivent de mobiliser la notion de « répertoire de critiques » (ou « répertoire critique ») du 1 % logement. Cette notion nous semble en effet comporter plusieurs vertus heuristiques. Elle doit d'abord nous prémunir contre le risque consistant à croire que la critique formulée dans le contexte où nous la percevons est active avec la même intensité sur l'ensemble de la période étudiée : saisie dans son expression la plus large et décomplexée, la critique exposée ici s'apparente bien plutôt à un répertoire duquel les régulations concurrentes ont la possibilité d'extraire des arguments visant à délégitimer les organisations gestionnaires de la PEEC au gré des fluctuations de l'agenda politique. Elle paraît à même ensuite de nous épargner la vision d'une critique figée dans son contenu. Construite sur un nombre restreint de préoccupations – que l'on peut ramener à une seule proposition dans chaque cas : la tendance du 1 % logement à mettre la politique du logement au service du capital industriel, l'épuisement de la médiation opérée par les acteurs de la sphère professionnelle, le manque de maturité des CIL en matière de gestion –, la critique forme au contraire une grille d'analyse susceptible de réactualisation au gré des changements survenant dans l'organisation du 1 % logement et du processus d'apprentissage réalisé par les CIL et les partenaires sociaux.

3.1 Une perte d'efficacité et une vulnérabilité accrue du 1 % logement à la critique

Avant d'aborder plus en détail la teneur des attaques dont le 1 % logement est l'objet pendant la période étudiée, il nous faut identifier dans l'évolution de l'action des CIL les pratiques qui fournissent ses principaux points d'appui à la critique. La gestion du 1 % logement prête en effet de plus en plus le flanc à la critique à partir des années 1970. Cette vulnérabilité résulte de défaillances apparues de manière précoce dans la gestion des fonds et qui ont tendance à s'accroître pendant cette période. Elle s'exprime principalement sur deux plans : l'existence d'un décalage croissant entre la finalité de la politique du logement et les modalités d'emploi des fonds issus de l'obligation (3.1.1), l'existence chez les CIL d'une propension à modifier l'emploi des fonds de façon à compenser les pertes de ressources résultant de réductions de la PEEC décidées par l'État (3.1.2).

3.1.1 Une disjonction manifeste avec l'orientation de la politique du logement

L'affaiblissement de l'institution est directement lié à une perte d'efficacité des aides accordées par les CIL. Cette perte d'efficacité provient en premier lieu de la transformation du système de financement du logement engagée au cours des années 1970 et qui tend à partir de cette période à placer l'action des CIL en porte-à-faux par rapport aux nouvelles priorités de la politique du logement. D'une part, le volume de l'aide à la construction – dont la PEEC a historiquement vocation à constituer le complément – se réduit. La construction de logements primés diminue dès 1966, suivie à partir de 1973 par la construction d'HLM, qui passe de 186 500 logements mis en chantier cette année-là à 119 500 en 1977¹. D'autre part, le besoin de financement de l'aide à la personne (APL, ALS et ALF) connaît une augmentation continue suite à la réforme de 1977. Cette augmentation atteindra son paroxysme pendant la seconde moitié des années 1980 avec l'« explosion » du besoin de financement des aides à la personne, phénomène qui s'explique alors par l'accroissement du nombre des bénéficiaires (développement du parc d'HLM conventionné neuf et réhabilité, mise en œuvre d'une politique de généralisation de l'aide à la personne²) et la non-compensation de cette

¹ B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *op. cit.*, p. 35-37. Au total, la construction aidée accuse une perte cumulée de 150 000 unités entre 1972 et 1977 (*ibid.*, p. 46). Cette tendance se prolongera au cours de la décennie suivante à travers la réduction progressive de l'aide à l'accession sociale à la propriété (diminution de l'enveloppe de PAP et de prêts conventionnés avec APL)

² La généralisation (ou « bouclage ») de l'aide à la personne concerne plus spécifiquement l'ALS, dont le bénéfice est successivement étendu aux chômeurs de longue durée non indemnisés en 1986, aux titulaires du

augmentation par des sorties en nombre équivalent du régime (conséquence de la stagnation du pouvoir d'achat et de la réduction de la rotation qui s'effectue dans le parc d'HLM)¹.

La disjonction qui s'opère entre les modalités d'investissement de la PEEC et l'orientation de la politique du logement est d'autant plus visible pendant les années 1970-1980 que la ressource financière gérée par les organismes collecteurs connaît une augmentation régulière². Cette évolution résulte des modifications apportées au cadre réglementaire du 1 % logement à partir des années 1960 (élargissement de l'assiette de la PEEC, diminution des possibilités d'investissement direct par l'entreprise), mais également des transformations qui affectent le volume de la masse salariale³ et la structure de l'emploi salarié⁴ à l'échelle du pays. L'augmentation est particulièrement sensible dans le cas des CIL. À la suite des dispositions prises en 1966 et 1971 pour renforcer leur maîtrise des fonds issus de l'obligation, ceux-ci acquièrent rapidement une position de quasi monopole dans la collecte de la PEEC qui ne cessera de se renforcer par la suite⁵.

revenu minimum d'insertion en 1989, aux bénéficiaires de l'allocation d'insertion en 1990, puis aux catégories demeurant exclues des aides personnelles en 1991 (H. Heugas-Darraspen, 1992, « Le "1 %" écartelé : efficacité ou dilution ? », *l'Observateur de l'immobilier*, 21, p. 16).

¹ Ainsi l'enveloppe nécessaire au financement de l'APL fait-elle plus que quadrupler entre 1982 et 1988 (de 4,9 milliards de francs à 22,5 milliards), soit une augmentation sensiblement équivalente en proportion à celle que connaît le montant de l'enveloppe consacrée à l'ALS entre 1978 et 1988 (de 2,3 milliards de francs à 8,2 milliards, cf. J.-M. Bloch-Lainé, 1989, *Rapport de la commission de réflexion sur les aides publiques au logement*, s.l., s.n., avril, p. 25).

² Alors que la collecte globale représentait 413 millions de francs en 1956, puis 1292 millions en 1965, elle atteint ainsi 2374 millions en 1975 (*L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 28 et *Cahiers de l'UNIL*, 122, septembre 1979, p. 3).

³ La masse salariale connaît une progression sensible en relation avec une augmentation de la population active qui passe de 19,5 millions d'individus au début des années 1960 à 23 millions au tournant des années 1980 – conséquence à la fois de l'arrivée sur le marché du travail de la génération du *baby-boom* et de l'augmentation du travail des femmes. Elle s'accroît également du fait de l'augmentation de la part relative des salariés dans la population active (celle-ci passant de 65 % en 1954 à 85 % en 1980), ainsi que de l'inflation et des augmentations de salaires consenties pendant les années 1960-1970 (A. Gauron, 1983, *op. cit.*, p. 21 et J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 21).

⁴ Les parts respectives de l'industrie et (surtout) des services progressent sensiblement après-guerre aux dépens de celle représentée par l'agriculture qui passe de 36 % de la population active en 1946 à 12 % en 1972 (J.-C. Asselain, 1984, *Histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours. 2, De 1919 à la fin des années 1970*, Paris, Seuil, p. 140).

⁵ Alors que la part de la PEEC collectée par les CIL n'avait progressé que de quelques points entre 1956 et 1965 (de 31 % à 36 %), elle s'élève à 51 % en 1969 avant d'atteindre 75 % à 80 % en 1975 (*L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 28 et *Cahiers de l'UNIL*, 79, février 1976, p. 25). Dans le cas de l'Ile-de-France, la proportion de la PEEC collectée par les CIL se monte cette année-là à 85 % (C. Taisne, 1979, « La contribution des employeurs au financement de la construction en région Ile-de-France », *Cahiers de l'IAURIF*, 54, mars, p. 5).

3.1.2 Une accentuation de la logique commerciale qui sous-tend l'action des CIL

La perte d'efficacité du 1 % logement provient également des stratégies progressivement développées par les CIL à partir des années 1970 en réaction aux réductions successives que l'État infligera au taux de la PEEC. Animés par la volonté de préserver leurs capacités d'investissement et de compenser les effets de futures réductions de la PEEC sur leurs résultats financiers, les CIL ont ainsi tendance – avec une intensité variable selon les organismes – à modifier leurs pratiques en matière d'emploi des fonds de sorte que la part représentée par la collecte dans la ressource annuelle diminue au profit de celle représentée par les retours de prêts. En d'autres termes, il s'agit pour la plupart des CIL, à partir de cette période, d'accroître la vitesse de rotation des fonds issus de l'obligation pour accélérer la reconstitution de leurs fonds de trésorerie. Plusieurs techniques sont mobilisées dans ce but, parmi lesquelles on peut retenir la tendance des CIL à redéfinir les paramètres financiers des investissements réalisés dans la construction (diminution du volume d'aides versées sous forme de subventions, raccourcissement de la durée et augmentation du taux des prêts, réduction des différés d'amortissement...) et leur inclination à se détourner partiellement de la construction d'HLM pour mettre plus résolument l'accent sur le financement de l'accession à la propriété¹.

La logique défensive adoptée par les CIL tend mécaniquement à réduire l'importance relative des fonds versés par les entreprises dans la ressource financière globale du 1 % logement. La collecte de la PEEC continue toutefois de représenter un élément central dans l'activité de ces organismes. Deux raisons expliquent cette permanence. La collecte est généralement conçue par les membres de l'institution comme un indicateur de l'adhésion des employeurs (ainsi que de celle des salariés lorsque le comité d'entreprise est associé au choix du collecteur) à l'action engagée. Elle a tendance en outre à conserver une place essentielle dans l'alimentation financière des organismes. À ce titre, une partie des CIL – les CIL nationaux notamment – s'efforcent visiblement très tôt de compenser la perte induite par les transferts et prélèvements réalisés à l'initiative des pouvoirs publics par une élévation de leur « taux de pénétration » sur le « marché » engendré par l'obligation d'investir. Ce comportement a pour effet de renforcer les stratégies commerciales qui étaient déjà perceptibles chez un certain nombre d'organismes au cours des années 1960 (voir *supra*). Elle conduit plusieurs CIL à développer des services destinés à fidéliser leurs principaux adhérents

¹ Les prêts complémentaires pour l'accession à la propriété comportent en effet l'intérêt de porter sur une durée plus courte et des montants moins élevés que les prêts accordés aux bailleurs sociaux.

et à faciliter la prospection de nouveaux « clients » – évolution qui se traduit généralement par une utilisation plus rigide du compte d'entreprise et le renforcement de la priorité accordée aux salariés des grandes entreprises dans l'accès aux prestations du 1 % logement¹. Face au risque de « fiscalisation » complète de la PEEC, de multiples dirigeants et responsables patronaux de CIL s'emploieront de surcroît au cours des années 1980 à accentuer la diversification de leurs activités en développant de nouvelles compétences (promotion immobilière, crédit immobilier, assurances...) dans le but de préparer la survie des structures qu'ils contrôlent à une éventuelle disparition du produit de l'obligation.

Plus ou moins prégnants selon les organismes, ces penchants sont d'autant plus prononcés dans certains cas qu'ils ne disconviennent pas fondamentalement aux dispositions développées par les grandes entreprises dans le contexte de l'après-choc pétrolier. Alors que les employeurs accentuent leur tendance à se désengager vis-à-vis de la question du logement et que la PEEC s'apparente de plus en plus à une « *charge financière* » pour la majorité d'entre eux², ces dernières continuent de percevoir l'obligation comme un investissement dont il convient de maximiser le rendement pour l'entreprise : « (dans le cas) *des grandes entreprises, et notamment des grands groupes industriels souvent de dimensions nationales ou internationales (...) la contribution patronale constitue (...) une masse financière importante qu'il s'agit de gérer efficacement, au service de l'entreprise (par exemple au moyen de placements immobiliers productifs), de sa stratégie industrielle (actions d'accompagnement) et de sa politique de gestion du personnel (aides et avantages divers aux salariés)* »³.

De fait, la tendance de nombreux CIL à favoriser l'accession à la propriété aux dépens de la construction d'HLM paraît conforme aux besoins ressentis par cette catégorie d'employeurs. Dans un contexte où la réduction de la croissance économique se traduit notamment par une décélération de l'exode rural et de la concentration urbaine, les grandes

¹ Les stratégies développées par les CIL en la matière sont mises en évidence à la fin des années 1970 dans le cadre d'une étude réalisée par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) auprès d'entreprises et de CIL franciliens : « *compte-tenu du contexte de vive concurrence dans lequel ils se situent, les CIL doivent, pour s'attirer cette clientèle, développer au-delà des moyens traditionnels d'intervention – offre variée de logements, réservations locatives, prêts à salariés, etc. – une gamme de plus en plus étendue de services : information, gestion, financements préférentiels et même des services hors 1 %* » (*ibid.*, p. 11).

² Cette évolution est mise en évidence dans l'étude de l'IAURIF qui souligne le « *désintérêt* (des entreprises) à l'égard du 1 % (...) *Hormis les cas particuliers liés à l'évolution même de l'entreprise – créations et fermetures d'établissements, décentralisations, etc. – qui nécessitent des actions spécifiques pour loger le personnel appelé à être muté ou recruté sur place, l'aide au logement ne paraît plus être pour la majorité des entreprises un élément déterminant de la politique de gestion de la main-d'œuvre* ». L'auteur de l'étude ajoute au sujet des petites et moyennes entreprises que le 1 % est « *perçu comme une taxe et n'a jamais représenté un très grand intérêt* » (*ibid.*, p. 9).

³ *Ibid.*, p. 9.

entreprises semblent en effet de moins en moins sensibles à l'enjeu représenté par le développement du parc d'HLM. En règle générale, leurs besoins en main-d'œuvre peu qualifiée sont comblés par l'offre de travail mobilisable sur place, tandis que l'apparition d'un déficit de candidats à l'accès aux logements réservés dans certains grands ensembles d'habitat social les convainc de la désaffection grandissante de leurs salariés pour ces quartiers. Dès lors, le 1 % logement est de plus en plus perçu au sein des grandes entreprises, à partir de cette période, comme un outil de fidélisation de la main-d'œuvre qualifiée et du personnel d'encadrement, pour l'essentiel. Son intervention semble avant tout envisagée sous l'angle de l'aide qu'elle est en mesure de représenter pour la mobilité géographique des salariés et l'accession à la propriété, ceci alors même que l'instauration du versement-transport tend à dédouaner les chefs d'entreprise de l'allongement des distances domicile-travail qui se produit dans les grandes agglomérations¹.

3.2 Des critiques puisées dans trois répertoires d'action publique

Si le pragmatisme gestionnaire des CIL s'avère conforme aux intérêts de certaines entreprises, il a en revanche pour conséquence d'accroître la fragilité du 1 % logement sur la scène de la politique du logement. L'écart croissant entre l'utilisation des fonds (de plus en plus confinée dans une logique de services aux entreprises) et l'évolution de l'action publique (qui tend à se recentrer sur la demande des plus démunis) se traduit au fil des années 1970-1980 par un net durcissement des critiques formulées à l'encontre des gestionnaires de la PEEC. Ces critiques émanent alors de régulations qui s'affirment dans le secteur du logement en intégrant les nouvelles données de l'environnement socio-économique et en proposant des recettes alternatives d'action publique. Elles nous intéressent au moins autant au regard de ce qu'elles révèlent en creux des intérêts et des intentions qui animent les régulations en question que pour le tableau qu'elles dressent de l'action des CIL et des limites de celle-ci. Trois répertoires de critiques peuvent être distingués pendant les années 1970-1980 : la critique marxiste, d'abord, qui voit dans le 1 % logement le lieu d'une collusion entre les intérêts du grand patronat et ceux de l'État (3.2.1), la critique décentralisatrice, ensuite, qui s'appuie sur la défaillance de la médiation paritaire pour revendiquer une territorialisation partielle de la gestion de la PEEC (3.2.2), la critique libérale, enfin, centrée sur les aspects financiers et

¹ Institué en 1971 dans la région parisienne avant d'être étendu progressivement aux autorités organisatrices de province (agglomérations, départements, régions), le versement-transport est une contribution obligatoire assise sur la masse salariale dont l'objet est d'appuyer la réalisation d'équipements et d'infrastructures de transports en commun.

militant en faveur d'une réorientation de la contribution patronale vers le financement des aides à la personne (3.2.3).

3.2.1 La critique marxiste : la dénonciation du poids représenté par les intérêts des grandes entreprises dans la gestion des fonds

Les critiques qui sont nourries à l'encontre du 1 % logement par la sociologie urbaine marxiste sont exposées dans une étude publiée à la fin des années 1970 par Michel Pinçon¹. Réalisée dans le cadre d'un programme de recherche lancé par le Centre de Sociologie Urbaine au sujet des formes d'intervention de l'État dans la production de logements destinés aux travailleurs², cette étude est plus spécialement axée sur les « *modalités d'intervention du capital dans la définition et la mise en pratique des politiques étatiques en matière de construction de logements sociaux* »³. Elle se réfère abondamment ce faisant à la théorie du capitalisme monopoliste d'État⁴. Le 1 % logement y est défini comme formant un capital dévalorisé auquel l'État recourt – au même titre que l'épargne des ménages collectée par la Caisse des dépôts et consignations – de façon à abaisser le coût des logements construits dans le cadre de la législation HLM et à favoriser ainsi la reproduction de la force de travail. L'auteur souligne toutefois que la PEEC revêt une fonction spécifique dans le « *capital de circulation public (ou semi public) du secteur du logement* »⁵ du fait de l'influence qu'exercent les employeurs sur les modalités d'emploi des fonds.

S'appuyant sur l'évolution imprimée au cadre réglementaire de la PEEC depuis la fin des années 1950, Michel Pinçon soutient deux hypothèses distinctes sur la question de la gestion du 1 % logement. Il estime d'abord que l'intermédiation du 1 % logement a tendance à subordonner l'orientation de l'aide publique à la construction à l'expression des intérêts des employeurs. Ce rapport de subordination se situe notamment à ses yeux dans le fonctionnement du système des réservations locatives acquises par les entreprises et les CIL dans le parc de logements aidés : « *les entreprises peuvent (...) bénéficier de réservations de logement fort intéressantes : pour une participation financière relativement faible, les*

¹ M. Pinçon, 1977, *Production du logement et intervention des employeurs. Étude du processus d'intervention des employeurs en matière de logement de la main-d'œuvre au travers du 1 % patronal*, Paris, Centre de Sociologie Urbaine.

² Parmi les travaux engagés dans le cadre de ce programme de recherche, on compte également les études consacrées à l'histoire de la politique du logement par Susanna Magri (1972, *op. cit.* et 1977, *op. cit.*).

³ M. Pinçon, 1977, *op. cit.*, p. 4.

⁴ De fait, elle tend à systématiser des analyses qui n'avaient jusque-là été développées qu'à la marge de travaux souscrivant à la même approche conceptuelle (voir chapitre IV).

⁵ *Ibid.*, p. 13.

entreprises peuvent faire attribuer à des salariés de leur choix des logements qu'elles ne pourraient en aucun cas envisager de construire avec leurs propres moyens. Ainsi la contribution patronale, par le mécanisme des réservations, met à la disposition des entreprises l'ensemble des activités de construction relevant des secteurs aidés par l'État. (...) Le 1 % met ainsi potentiellement l'ensemble de la politique étatique du logement à la disposition des employeurs »¹. Pour l'auteur, cette prédominance du patronat a pour effet de diriger la politique sociale du logement vers « les couches salariées dont l'insertion dans les procès de production concrets revêt une importance décisive » aux dépens des « couches sociales les plus défavorisées »². À cet égard, la réglementation élaborée au cours des années 1960 à la suite des « abus » relevés par le ministère du Logement dans la gestion des fonds est insuffisante et n'indique en rien que « l'appareil d'État et ses instances législatives constituent des forces de coercition à l'égard du capital, des employeurs, et que cet appareil et ces instances n'ont d'autre soucis que la "justice sociale" »³. C'est même tout le contraire, cet ensemble de mesures trahissant en l'espèce une volonté de préserver l'intérêt collectif du patronat contre les penchants spontanés de certains de ses membres : « un laxisme trop poussé conduirait à une utilisation des fonds dans le sens des intérêts de chaque entreprise (loger le personnel d'encadrement en priorité toujours et partout, par exemple), utilisation qui, à l'échelle sociale, s'avérerait contraire aux intérêts du capital dans son ensemble puisqu'alors la contribution patronale n'aurait plus comme effet de réduire les aspects négatifs des conditions concrètes de la reproduction de la force de travail dans son ensemble »⁴.

Michel Pinçon insiste en outre sur la logique inégalitaire qui préside à l'emploi des fonds : le 1 % logement ne met pas la politique du logement au service de l'ensemble des entreprises, il « permet (...) de sélectionner les employeurs pour lesquels cette intervention sera possible »⁵ et favorise en l'occurrence les grandes firmes au détriment des entreprises de taille plus réduite. Plusieurs éléments de réflexion sont avancés pour étayer cette seconde hypothèse. Prêtant aux petites et moyennes entreprises une préférence pour le versement de la

¹ *Ibid.*, p. 15.

² *Ibid.*, p. 40 et 34. Le fait que les entreprises soient davantage disposées à verser leur participation aux organismes auxquels elles sont attachées par des liens historiques ou financiers (CIL, SA d'HLM, sociétés sous égide avant 1966) qu'à des offices publics d'HLM participe de cette tendance du 1 % logement à réorienter une partie des aides publiques en faveur des « travailleurs plus qualifiés » et du « petit personnel d'encadrement » (*ibid.*, p. 34).

³ *Ibid.*, p. 26.

⁴ *Ibid.*, p. 23.

⁵ *Ibid.*, p. 15.

PEEC sous forme de subvention¹, l'auteur estime d'abord que les grandes entreprises sont les seules à même de se libérer de leur obligation sous forme de prêts ou de souscriptions d'action de sociétés d'HLM et, par conséquent, « *de conserver le contrôle de leurs versements en attente d'une décision d'investissement définitive* »². Il ajoute que les CIL sont structurellement prédisposés à privilégier les intérêts des grands groupes industriels, les employeurs représentés dans les conseils d'administration des CIL appartenant le plus souvent « *au patronat des industries de pointe où la concentration du capital est déjà fort avancée* »³. Il souligne de surcroît combien les salariés des petites entreprises sont désavantagés par le mécanisme des réservations locatives, « (bénéficiant) *de la plus faible probabilité, et le plus souvent d'une probabilité nulle, de se voir attribuer un logement par l'intermédiaire de l'entreprise qui les emploie* »⁴. Au final, le 1 % logement est dépeint comme un dispositif ayant tendance à opérer un transfert de ressources des petites et moyennes entreprises vers les entreprises les plus importantes et à accentuer de ce fait les inégalités qui s'observent au sein du salariat : « *La suprématie du capital dominant a comme corollaire l'exclusion des forces de travail s'inscrivant dans les procès de production des capitaux dominés. Double mouvement d'exclusion puisque ces forces de travail sont aussi le plus souvent celles qui, par ailleurs, offrent le niveau de qualification le plus faible. Instrument de 'justice sociale' dans l'esprit du législateur, il semble bien qu'en fait la participation patronale à l'effort de construction soit devenue un support potentiel et souvent réel du renforcement des inégalités sociales* »⁵.

3.2.2 La critique décentralisatrice : pour un ancrage territorial renforcé du 1 % logement

La question de l'articulation entre l'emploi des fonds du 1 % logement et l'action des collectivités en matière d'habitat est soulevée à la fin des années 1970 par les partisans d'une décentralisation de la politique du logement. Elle est abordée dans le cadre d'une note rédigée au tout début des années 1980 par Marc Wiel pour le compte de l'Agence d'urbanisme de la

¹ « (...) nous ferons l'hypothèse que la subvention, parce que immédiatement libératoire et n'impliquant aucune charge de gestion de la part des employeurs, sera la formule la plus couramment utilisée par les petites et moyennes entreprises » (*ibid.*, p. 23).

² *Ibid.*, p. 23.

³ *Ibid.*, p. 29. L'auteur en veut pour preuve le lien géographique (Ile-de-France) et financier (« *bien souvent on trouve les mêmes administrateurs ici et là* ») qui unit les collecteurs nationaux et les grandes entreprises (*ibid.*, p. 29).

⁴ *Ibid.*, p. 19.

⁵ *Ibid.*, p. 41.

région grenobloise, puis d'une étude publiée en 1983 par plusieurs chercheurs du Groupe d'études et de recherche sur le travail et l'urbain (GETUR)¹. Ancrés dans le contexte de la réforme de la décentralisation, ces travaux rendent plus largement compte des critiques qui seront désormais adressées au 1 % logement dans deux champs de l'action publique territoriale : la politique de la ville (à travers la question de la maîtrise du peuplement des grands ensembles d'habitat social notamment) et les politiques locales de l'habitat (*via* l'hypothèse d'un transfert partiel de la décision en matière d'emploi des fonds vers les collectivités²). Trois griefs principaux sont exposés par les auteurs : la tendance de l'action des CIL à décrocher par rapport à la demande sociale, l'incapacité des collectivités locales d'influer sur les investissements des organismes collecteurs et la carence manifeste de l'administration dans sa mission de contrôle.

Les partenaires sociaux comme écran dans la médiation des besoins

Les auteurs grenoblois s'attachent d'abord à mettre en cause les prérogatives détenues par les gestionnaires du 1 % logement dans le domaine de l'attribution des HLM. Pour eux, en effet, le système de droits de réservation représente un facteur d'aggravation de la rigidité caractéristique du système d'attribution des logements, dans un contexte marqué par l'accroissement de la demande locative en provenance de populations fragilisées par la crise économique. La difficulté éprouvée par les CIL pour proposer des candidats correspondant aux logements qu'ils ont réservés dans le parc de logements aidés trahit à leurs yeux l'absence de médiation opérée par des employeurs qui ne sont « *plus porteurs d'une demande de logements locatifs* »³. Cette défaillance du relais formé par l'entreprise dans l'expression des besoins en logements ne doit pas être imputée uniquement aux employeurs. Il résulte plus largement des changements qui se sont produits dans les comportements des salariés du fait notamment de l'émergence d'un secteur professionnel spécialisé dans la mise en relation de

¹ Voir M. Wiel, s.d., *Note sur les perspectives de réforme du 1 % logement*, Grenoble, AURG, et R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *1 % logement et politiques de l'habitat*, Grenoble, GETUR/Ministère de l'urbanisme et du logement, décembre. La note de l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise a probablement été rédigée en 1981, date à laquelle Marc Wiel a quitté l'Isère, et a bénéficié du concours de René Ballain et Claude Jacquier. La recherche du GETUR a été réalisée sur la base d'une enquête portant sur l'activité du 1 % logement dans trois départements (le Rhône, la Savoie et la Drôme). Elle prend part à un programme de recherche lancé sur une dizaine d'agglomérations par le ministère de l'Urbanisme et du Logement dans le but « *de mesurer (...) les effets du (1 %) généré par les entreprises sur la construction de logement dans les départements et agglomérations, et d'examiner comment la collecte peut mieux accompagner les politiques locales du logement* ».

² Cette hypothèse sous-tend en particulier le propos de Marc Wiel, dont la note de travail est conçue comme un argumentaire en faveur d'une modification de l'organisation du 1 % logement.

³ R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, p. 11.

l'offre et de la demande de logements : « *L'employé ne va pas se plaindre à son employeur de la hausse des loyers du secteur libre : il revendique plutôt une revalorisation de son pouvoir d'achat d'un côté, et de l'autre va s'inscrire à une liste d'attente d'attribution des logements sociaux* »¹.

Perçue par les auteurs comme une évolution logique compte tenu des transformations qui caractérisent les rapports sociaux dans l'entreprise, cette dissociation entre entreprise et logement est cependant entravée selon eux par l'organisation même du 1 % logement. Le principe de la contrepartie – convention inhérente au caractère d'investissement de la PEEC – impose en effet aux organismes d'HLM de réserver une partie importante de leur parc au profit des entreprises cotisantes, même si celles-ci n'éprouvent plus de besoins prégnants dans ce domaine. Par sa propension à maintenir un lien artificiel entre le salariat et le parc d'habitat social, le caractère personnalisé des droits de réservation acquis au titre du 1 % logement constitue l'une des illustrations les plus emblématiques de la rigidité du système aux yeux de l'équipe du GETUR. Si le fonctionnement du système des droits de réservation s'avère compatible avec celui des attributions de logements en période de croissance urbaine et de plein emploi², il devient une contrainte dès lors qu'une part croissante de la demande émane de populations situées à l'extérieur de l'entreprise et que les aspirations s'écartent des normes élaborées durant les « trente glorieuses » : « *les problèmes ne se posent plus aujourd'hui dans les mêmes termes qu'il y a dix ou vingt ans. Les besoins se sont diversifiés et les canaux par lesquels ils s'expriment sont multiples* »³. La crise de l'après-choc pétrolier contribue à redistribuer les cartes dans ce domaine. Alors que la nouvelle conjoncture se caractérise par un accroissement tendanciel de la part des chômeurs dans la population active, le pays semble avoir atteint « *une phase du développement urbain qui, conjugué au contexte économique, fait que l'entreprise n'est plus le bon repère de la demande sociale* »⁴.

Les auteurs grenoblois ne s'en tiennent pas à une remise en cause des prérogatives détenues par les employeurs. Les représentants des salariés sont également inclus parmi les acteurs qui faillissent selon eux dans leur fonction de médiation des besoins en logement. Cette défaillance est liée au fait que l'ensemble des acteurs adhère à la conception contributive de la PEEC qui a été très tôt diffusée par le patronat : « (...) *les CIL, même s'ils*

¹ M. Wiel, *op. cit.*, p. 15.

² « *Ce caractère personnalisé n'était pas un véritable handicap tant que l'accroissement des effectifs des entreprises était en grande partie alimenté par une immigration nettement supérieure à l'émigration. La connexion entre développement de l'entreprise et problème du logement était claire pour tout le monde* » (M. Wiel, *op. cit.*, p. 12).

³ R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, p. 24.

⁴ M. Wiel, *op. cit.*, p. 11.

étaient tous de bonne volonté, sont totalement impuissants à infléchir cette évolution qui se passe nécessairement en dehors d'eux. Les employeurs, et même souvent les salariés, sont jaloux d'un usage du 1 % clairement limité aux salariés de l'entreprise »¹. Or, à l'instar des employeurs, les représentants des salariés ne paraissent plus à même de rendre compte de l'évolution des besoins en logement. En effet, l'amélioration de leur situation matérielle a pour conséquence de diminuer leur capacité à saisir l'expression de la demande sociale : « Ceux-ci sont logés dans des conditions qui se sont améliorées, et le défaut de construction sociale neuve ne les frappe qu'indirectement par la tension qu'il provoque sur les loyers du parc locatif privé (...) »². La déconnexion est telle que les préférences des employeurs (satisfaction prioritaire des demandes exprimées par la frange la plus qualifiée de la main-d'œuvre et le personnel d'encadrement) sont rarement contredites par les comités d'entreprise lorsque ceux-ci sont consultés sur l'utilisation des fonds³. Dans ces conditions, l'action des syndicats se révèle incapable d'empêcher le creusement des inégalités qui s'expriment dans l'accès aux aides du 1 % logement : « (...) les salariés les plus fragilisés dans leur statut (intérimaires, salariés à durée déterminée) et dans leur insertion sociale (jeunes et immigrés) viennent rejoindre la cohorte des demandeurs de logement exclus par le système d'affectation du 1 % »⁴.

Le 1 % logement comme obstacle à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat

L'équipe du GETUR déplore en outre la faible propension des CIL à articuler les aides du 1 % logement avec les politiques d'habitat définies par les collectivités. Ce problème renvoie selon elle à deux motifs distincts : le choix des CIL d'investir une partie de la PEEC hors des territoires où celle-ci a été générée et le peu d'influence que les collectivités locales parviennent à exercer sur l'orientation des fonds. L'existence d'un phénomène d'évasion géographique des fonds versés par les entreprises tient à la discordance qui se manifeste entre le découpage politico-administratif du territoire et un espace du 1 % logement qui tend à se définir indépendamment des frontières administratives et selon des paramètres propres à

¹ *Ibid.*, p. 12.

² *Ibid.*, p. 12.

³ Outre la faible capacité d'action qui leur est conférée par la réglementation du 1 % logement, cette position des comités d'entreprise est interprétée par les chercheurs du GETUR comme le résultat d'un effet de structure propre à la représentation syndicale d'entreprise : « le système de désignation des salariés dans les entreprises amène une surreprésentation du personnel le plus qualifié et le plus stable porteur d'aspirations en matière de logement conformes aux propositions faites par les employeurs » (R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, p. 12).

⁴ *Ibid.*, p. 12.

chaque CIL (aire du territoire de collecte, géographie des entreprises adhérentes, etc.)¹. De fait, l'organisation territoriale du 1 % logement contribue à mettre en évidence les effets d'un défaut de pilotage d'ensemble de l'institution : plusieurs départements sont déficitaires dans l'affectation des fonds collectés localement « *sans que l'on sache bien en l'absence d'une planification de l'utilisation du 1 % si ce déficit participe d'une péréquation bien comprise et judicieuse au niveau national* »².

Pour les auteurs, cette déconnexion spatiale entre la collecte et l'investissement tient à la concurrence qu'infligent les grands CIL parisiens aux organismes collecteurs locaux. Cette concurrence se révèle d'autant plus redoutable à leurs yeux qu'elle recourt à des techniques propres au secteur privé : réduction voire annulation des taux des prêts complémentaires pour l'accession à la propriété, communication stigmatisant l'action des collecteurs concurrents³... Or, la spécificité des CIL nationaux consiste à mettre la collecte locale au service des intérêts des grandes entreprises en accompagnant les politiques de mobilité géographique définies par ces dernières ou en réponse à une « *demande spontanée* » orientée vers l'accession à la propriété. Ces organismes se distinguent également par leur capacité à activer un mécanisme de foisonnement propre à accroître le volume des fonds investis dans la construction et à converger par là même avec les intérêts du secteur du bâtiment⁴. De telles tendances signalent une disjonction croissante – à l'opposé de ce que recherchaient les créateurs de l'institution interprofessionnelle à Roubaix – entre les initiatives destinées à accroître le rendement financier de la PEEC et la vocation du 1 % logement de répondre aux besoins des populations locales : « *Le postulat de base est que les progrès dans la technique financière pour faire "foisonner" le 1 % ne peuvent être contradictoires avec les objectifs sociaux territoriaux, mais en fait (ces progrès) favorisent un drainage du 1 % vers les sites où pour des raisons diverses l'activité de construction est la moins bloquée mais pas obligatoirement la plus*

¹ Les chercheurs grenoblois observent par exemple dans le cas de la Savoie que les quatre dixièmes de la collecte engendrée par les établissements implantés dans le département sont gérés par des sièges sociaux situés à l'extérieur de celui-ci. Ils soulignent également l'ampleur des sommes susceptibles d'être investies hors du département où la PEEC est engendrée, estimant par exemple que 70 % des prêts complémentaires pour l'accession à la propriété délivrés par la Caisse de Lyon concernent des projets de construction situés hors du département du Rhône (*ibid.*, p. 15).

² *Ibid.*, p. 15.

³ « *Le débauchage du 1 % local (...) s'est réalisé sous couvert d'un discours fortement idéologisé (gestion moderniste contre l'incurie des collecteurs ou constructeurs sociaux locaux) (...)* » (M. Wiel, *op. cit.*, p. 4).

⁴ « *Le jeu concurrentiel des CIL (...) semble favoriser les CIL d'envergure nationale qui ont une prédisposition marquée de par leur insertion institutionnelle à considérer le 1 % comme le moyen privilégié de soutenir l'activité de construction en l'amalgamant à d'autres ressources susceptibles de contribuer au financement du logement. Le 1 % devient un levier pour stimuler un usage accru des diverses capacités d'épargne disponible vers le logement (...)* » (*ibid.*, p. 9-10).

nécessaire socialement »¹. Les auteurs grenoblois s'inquiètent en conséquence de voir la « *déterritorialisation* » de l'obligation déboucher sur une politique de soutien à l'accession à la propriété dans les zones de marché détendu. Estimant qu'une telle orientation ne disconviendrait pas fondamentalement aux intérêts des entreprises ni, dans une certaine mesure, à la politique de relance de la construction de l'État, ils soulignent qu'elle aurait cependant pour effet de nuire à la satisfaction des besoins locaux et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat².

L'absence d'articulation manifeste entre les choix d'investissement arrêtés par les CIL et les politiques des collectivités proviendrait également selon les auteurs de l'impossibilité dans laquelle se trouvent ces dernières de contrôler les modalités d'affectation des fonds investis localement. Ce défaut de contrôle est perçu comme l'un des principaux obstacles auxquels les communes sont confrontées dans l'exercice des responsabilités qui leur reviennent désormais en matière d'urbanisme et de logement (politique foncière, planification urbaine et élaboration du droit des sols dans le cadre de l'élaboration du plan d'occupation des sols (POS), élaboration et mise en œuvre du programme local de l'habitat (PLH), etc.)³. Il tient notamment au fait que les élus locaux ne sont pas représentés dans les conseils d'administration des CIL. Pour les chercheurs du GETUR, cette autonomisation du 1 % logement et des employeurs à l'égard de collectivités incapables de peser sur les stratégies d'emploi des fonds est d'autant plus déplorable qu'elle a tendance à se reproduire dans le secteur des HLM. Obligeant les organismes constructeurs à passer par les organismes collecteurs pour pouvoir bénéficier du concours de la PEEC, le cadre réglementaire a ainsi pour effet de soumettre ceux-ci à une contrainte externe qui influe sur leurs stratégies en matière de construction et de gestion locative et semble devoir accentuer la « *spécialisation* » qui s'opère entre des sociétés privées plus ou moins liées aux CIL et des organismes publics de plus en plus tenus d'accueillir des ménages à bas revenus⁴. La tendance des CIL à orienter prioritairement les fonds issus de l'obligation vers les opérations des sociétés anonymes d'HLM (SA d'HLM) plutôt que vers celles des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) et des offices publics d'HLM relève ainsi ni plus ni un moins d'une « *discrimination* » dans l'accès aux aides du 1 % logement⁵. Cette tendance contribue de fait à

¹ *Ibid.*, p. 10.

² *Ibid.*, p. 10 et 12.

³ La loi du 7 janvier 1983 transfère aux communes l'élaboration du POS et la possibilité de définir leurs choix et leurs priorités en matière d'habitat dans le cadre de l'élaboration du PLH (cf. chapitre VI).

⁴ R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, p. 12.

⁵ *Ibid.*, p. 13. Les auteurs estiment que les SA d'HLM reçoivent de la part des CIL des montants cinq fois supérieurs à ceux que perçoivent les organismes publics.

entretenir le phénomène de ségrégation qui se diffuse dans l'occupation du parc locatif social. Alors que la paupérisation croissante de certains quartiers d'habitat social contribue à placer la question des mécanismes de peuplement au centre de la politique urbaine, le système des droits de réservations est dénoncé comme entraînant une « *perte de la maîtrise complète (...) de l'occupation sociale* » au profit des entreprises et des collecteurs¹. Dans ce contexte, le recours au « 0,1 % » – fraction de la ressource destinée à financer le logement des immigrés et dont les modalités d'emploi sont définies par l'administration² – est privilégié autant que possible par les organismes d'HLM (les offices publics et les OPAC en tout premier lieu) car « *beaucoup plus facilement accessible du fait des règles particulières qui le régissent* »³.

Une autonomisation problématique par rapport à l'État

Le troisième problème pointé dans l'organisation du 1 % logement par les auteurs grenoblois se situe dans la grande latitude dont bénéficient les CIL. Cette latitude tient en premier lieu à la faiblesse de la tutelle qu'exerce l'administration sur la gestion des fonds. Dénonçant l'incurie des contrôles réalisés localement par les services de l'État (défaut de contrôle du profil des bénéficiaires des prêts ainsi que des modalités de remboursement et de réinvestissement effectif des fonds dans la construction, absence d'échanges entre DDE sur les interventions des collecteurs régionaux ou nationaux...), Marc Wiel impute cette situation au manque de moyens ainsi qu'à « *l'ambiguïté de fait entre les fonctions de contrôle dévolues à l'Urbanisme et aux Finances même si c'est théoriquement clair* »⁴. Le déficit de fermeté opposée aux gestionnaires de la PEEC découle également à ses yeux des pressions que ces derniers ont tendance à exercer jusqu'au sommet de l'appareil politico-administratif : « *La souplesse de la réglementation du 1 % voulue pour faciliter une adéquation locale aux besoins des employeurs et l'influence déterminante de l'UNIL fortement inspirée par les plus gros collecteurs parisiens sur le Ministère de l'Équipement, conduisent à autoriser les pratiques déviantes par rapport à l'esprit de l'institution* »⁵. Deux risques de « *fuites légales ou non* » sont mis en évidence par l'auteur. La possibilité laissée aux employeurs d'investir directement leur participation sous la forme de prêts pour les salariés n'apporte aucune garantie s'agissant du caractère social des prêts ou du réinvestissement effectif des fonds dans

¹ M. Wiel, *op. cit.*, p. 5.

² Cf. chapitre VI.

³ *Ibid.*, p. 5. Les modalités d'investissement du « 0,1 % » relèvent en effet de commissions départementales placées sous le contrôle de l'administration.

⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

la construction. De plus, le fait que la réglementation autorise « *sous la pression de l'UNIL* » une augmentation des montants représentés par les « fonds libres » tend à soustraire une partie accrue de la ressource au contrôle des entreprises et à abonder « *la masse de manœuvre stratégique des CIL pour des emplois les plus divers et totalement incontrôlés* »¹.

La constitution d'une masse de « fonds libres » apparaît d'autant moins légitime aux yeux de l'auteur qu'elle répond selon lui à une revendication exprimée par les organismes collecteurs « *au nom d'un argumentaire assez contradictoire que l'on peut résumer ainsi : nos frais de gestion sont élevés et en même temps s'il y a des excédents cela nous permettra d'être encore plus social car la réglementation ne peut enserrer dans ses mailles tous les cas particuliers que nous découvrons sur le terrain...* »². Marc Wiel souligne ainsi combien la souplesse consentie par les décrets de 1953 est prisée dans une institution où l'élaboration de nouveaux textes réglementaires est globalement « *mal vécue par les organismes collecteurs qui y voient l'expression d'une bureaucratie tatillonne et soupçonneuse* »³. Faute de traduire l'émergence d'une capacité d'action commune aux représentants des employeurs et aux représentants des salariés, le sentiment d'autonomie qui s'est développé à l'intérieur des CIL s'apparente dès lors à un réflexe corporatiste masquant une perte de légitimité : « (...) *le 1 % se veut un mouvement interprofessionnel de militants du logement social. Cette idéologie militante dont les fondements historiques sont indéniables mais idéologiquement datés, joue un rôle de défense jusqu'à présent relativement efficace contre toute forme d'encadrement trop étroit des organismes collecteurs. Mais il faut bien reconnaître qu'en fait à tous les niveaux, sauf quelques exceptions, le poids effectif des salariés dans l'institution y est quasi-nul, et que d'autre part l'institution s'est progressivement "professionnalisée" au profit des techniciens financiers dont la logique sociale est pour le moins ambiguë (...)* »⁴.

¹ Deux types de ressources coexistent dans la comptabilité des CIL suite à la réforme de 1966 et à l'autorisation accordée aux organismes de prélever une partie de leurs excédents de trésorerie pour couvrir leurs frais de gestion (voir *supra*) : les fonds « non affectés » (ou « libres »), qui sont alimentés par ce prélèvement et échappent au cadre réglementaire, et les fonds « affectés » (ou « réglementés »). La réglementation plafonne à 4 % la part de la ressource transférable des « fonds réglementés » vers les « fonds libres » (ou « fonds non réglementés »), les CIL étant tenus de reverser la part restante du résultat dans les fonds réglementés. Marc Wiel juge totalement infondée l'adoption de ce mécanisme officiellement destiné à compenser la complexité accrue de l'activité et l'augmentation consécutive des frais de gestion : « *il est notoirement connu que pour certains CIL attachés à des groupes financiers, le même personnel gère le 1 % et les autres prêts au logement* » (*ibid.*, p. 6).

² *Ibid.*, p. 6.

³ *Ibid.*, p. 7.

⁴ *Ibid.*, p. 7.

L'alternative : la « reterritorialisation » du 1 % logement

La note rédigée par Marc Wiel vise à appuyer l'hypothèse d'une hybridation de l'organisation paritaire du 1 % logement avec un ancrage territorial renforcé de la gestion des fonds. Une telle réforme s'impose à ses yeux ne serait-ce que pour une raison stratégique. Face à « *la convoitise que les masses financières que représente le 1 % suscitent dans un environnement du financement du logement où la pénurie de capitaux et le renchérissement du coût du crédit sont la règle* », les CIL lui semblent en effet incapables de protéger l'institution à eux seuls. Cette carence justifie la transformation partielle d'un dispositif qui retrouverait toute sa légitimité en s'adossant aux politiques de l'habitat élaborées par les collectivités territoriales. La PEEC serait ainsi partagée en trois parts distinctes. Une première enveloppe aurait vocation à financer les projets locaux d'accession à la propriété. Son montant serait plafonné et défini conjointement par les partenaires sociaux et les représentants des collectivités, selon une logique de « *soumission de l'utilisation du 1 % à une planification des besoins en matière de logement au niveau départemental* »¹. Elle serait gérée par les entreprises et les CIL locaux, l'adéquation de l'emploi de la ressource aux besoins locaux devant être favorisée par plusieurs dispositions (adoption d'un mécanisme de péréquation départemental ou régional, renforcement du poids des salariés dans les instances de décision). Une deuxième enveloppe répondrait à la nécessité de maintenir une fraction déterritorialisée de la ressource. Représentant 10 % de la ressource globale, elle aurait pour fonction d'alimenter un fonds de péréquation géré conjointement par l'État et les partenaires sociaux et destiné à accompagner la politique d'aménagement du territoire et les stratégies de redéploiement mises en œuvre à l'échelle nationale par les grandes entreprises.

La troisième enveloppe contiendrait la majeure partie de la ressource issue de la PEEC. Elle serait destinée en particulier à financer la construction et la réhabilitation du parc d'HLM. La responsabilité de l'investissement serait transférée aux collectivités territoriales (le conseil général ou, par délégation, les structures intercommunales). Cette disposition permettrait de « (rapprocher) *les décisions d'utilisation du 1 % des vrais gestionnaires de fait de l'aménagement urbain et des vrais responsables politiques de cette gestion* »², selon une logique comparable à celle qui a prévalu lors de la création du versement-transport³. Elle

¹ *Ibid.*, p. 13.

² *Ibid.*, p. 15, l'auteur anticipant en l'occurrence sur l'évolution de la législation.

³ « *Quand le 1 % transport a été institué, il n'est venu à l'esprit de personne de rendre les employeurs gestionnaires de cette taxe (...). Dans la conjoncture économique récente du développement urbain les problèmes d'habitat ont atteint un nouveau niveau de globalisation analogue à celui des déplacements urbains ;*

présenterait également l'avantage de conserver au dispositif la souplesse inhérente à une gestion décentralisée et adaptée à la diversité des contextes locaux dans le cadre d'un « *fonds local de l'habitat* » dont le 1 % logement pourrait constituer l'un des principaux contributeurs¹. Ce fonds serait géré à l'échelle du bassin d'habitat, « espace de mise en cohérence » des différentes stratégies communales², et il serait employé de manière à prendre en compte les intérêts des professions (réservation d'une partie des logements du parc d'HLM aux salariés des entreprises cotisantes, attribution aux partenaires sociaux d'un rôle de relais chargé d'informer les salariés sur les aspects les concernant, consultation lors de l'élaboration du PLH sur les problèmes liés au travail comme l'allongement des trajets domicile-travail et des durées de transport, etc.)³.

3.2.3 La critique libérale : pour une affectation de la PEEC à de nouveaux emplois

Si son statut d'obligation légale n'assimile pas la PEEC à une ressource publique, la manière dont les fonds issus de cette contribution sont employés suscite rapidement l'attention du ministère de l'Economie et des Finances ainsi que celle des grands corps d'inspection. Manifesté au cours des années des années 1960 par le rôle joué par la Cour des comptes dans l'élaboration de la réforme sociale de 1966⁴, cet intérêt s'accroît tout au long des années 1970, ainsi qu'en témoignent les observations insérées dans divers rapports officiels au sujet de l'organisation du 1 % logement⁵. Il s'accroît nettement à partir du milieu des années 1980. Dans un contexte d'austérité budgétaire qui impose de maintenir la dépense publique à niveau constant, l'accroissement du besoin de financement des aides à la personne incite pendant cette période le gouvernement à mobiliser des ressources extrabudgétaires pour financer la politique du logement. Le 1 % logement est mis à contribution en 1985 pour alimenter le Fonds national d'aide au logement (FNAL), première étape d'une série de transferts qui entraînera une réduction de moitié du taux de la PEEC en quelques années. Ces transferts sont facilités dans un premier temps par l'importance des fonds thésaurisés dans les CIL, propriété

cette évolution s'appuie sur la dissociation croissante – et déjà ancienne – entre emploi et logement, liée à l'unification croissante sur des territoires de plus en plus vaste – les agglomérations – du marché de l'emploi et du logement en relation avec les plus grandes possibilités de déplacements » (ibid., p. 15).

¹ *Ibid.*, p. 15.

² L'échelon intercommunal formerait en effet un « *palliatif qui sans entraîner la création d'un échelon centralisateur dommageable à l'autonomie (subordonnerait) l'accès de certains financements à la conformité de la politique logement de chaque commune aux besoins de l'agglomération* » (*ibid.*, p. 16).

³ *Ibid.*, p. 17.

⁴ Cf. chapitre IV.

⁵ Cf. chapitre VI avec le rapport Consigny et le rapport Barre notamment.

que le ministère des Finances a beau jeu de mettre en avant afin d'établir le caractère indolore des réductions opérées sur la ressource financière pour l'équilibre général du système. L'émergence d'une expertise concurrente en provenance du ministère du Logement et des responsables nationaux de l'institution contraint cependant la régulation libérale à réactualiser son répertoire d'arguments au tournant des années 1990¹. Une mission d'inspection portant sur l'activité d'une dizaine de CIL est confiée fin 1989 à l'Inspection générale des finances par le ministre des Finances et le ministre délégué au Budget. Le rapport qui est remis au terme de celle-ci ne sera pas sans incidence sur l'organisation du 1 % logement². Il nous intéresse directement ici pour ce qu'il montre – dans le contexte politique spécifique du tournant du début des années 1990 – des représentations et de l'intérêt que suscite la PEEC chez les tenants d'une réforme libérale de la politique du logement depuis les années 1970. Il s'agit ici d'en saisir les principaux ressorts en détaillant les critiques émises à l'encontre des modalités de gestion (3.3.1) et d'emploi des fonds par les CIL (3.3.2), puis en examinant les propositions formulées par le rapporteur dans le but affiché d'améliorer l'efficacité de la PEEC (3.3.3).

Une gestion déficiente au regard des normes en vigueur

Dans la continuité d'une lettre de mission orientée sur des aspects prêtant particulièrement le flanc à la rationalité gestionnaire³, le rapport de l'Inspection générale des finances critique en premier lieu la manière dont les fonds issus de la PEEC sont gérés par les CIL⁴. Dénonçant à

¹ Cf. chapitre VII.

² D. d'Hinnin, 1990, *Note de synthèse sur la participation des employeurs à l'effort de construction ('1 % logement')*, Inspection générale des finances, novembre. Les critiques contenues dans ce rapport sont largement mobilisées en juin 1991 par le ministre délégué au Budget Michel Charasse pour légitimer la décision de réduire le taux de la PEEC de 0,65 % à 0,45 % et de transférer la part restante vers le FNAL (cf. chapitre VII). Selon certains responsables du 1 % logement, c'était là la raison d'être de la mission confiée à l'Inspection générale des finances : « *les rapports de 89 et 90 en particulier sur (tel CIL) ils avaient été faits dans une intention très précise, qui était une intention de discréditer le secteur pour lui pomper du fric, il faut être très clair* » (entretien OC4). Le fait que le rapport établi par l'Inspection générale des finances ait été quasiment rendu public par une série de fuites organisées dans la presse (à la différence des rapports d'inspection réalisés par la même institution en 1983 et 1995) semble de nature à conforter cette hypothèse. De même que le contexte de la parution du rapport à l'automne 1990 qui est dominé par le débat sur la contribution sociale généralisée (CSG) et les critiques qui sont formulées dans ce cadre contre les modes de gestion paritaires (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 273).

³ Dans cette lettre, les ministres de tutelle demandent en effet au chef de l'Inspection générale des finances d'axer plus particulièrement ses opérations de vérification sur des thèmes comme le niveau et l'évolution des frais de gestion des CIL, les modalités et le niveau de la couverture des CIL contre les risques afférents aux activités de crédit et de promotion immobilière, ou la structuration juridique et financière des groupes constitués autour des CIL les plus importants.

⁴ Le rapport se concentre ainsi principalement sur la dimension financière de l'action des CIL et ne fait aucunement mention des raisons qui justifient fondamentalement la présence des partenaires sociaux à la tête de

maintes reprises le manque de professionnalisme et l'absence de « *déontologie* »¹ des organismes collecteurs, son propos prend souvent l'allure d'un réquisitoire au sens où il mobilise des termes qui paraissent relever davantage du registre de la morale que de celui de l'évaluation (« *choquant* », « *contestable* », « *anormal* »). Plusieurs dysfonctionnements sont d'abord pointés comme étant à l'origine d'une hausse des coûts de gestion d'autant moins justifiable qu'elle ne correspond en rien à une augmentation des investissements réalisés. Alors que les réductions opérées sur le taux de la PEEC ont tendance à se traduire par un accroissement de la concurrence qui s'exerce autour de la collecte des entreprises (voir *supra*), le rapporteur déplore le « *dérapage* » des frais de personnel ainsi que l'« *explosion* » des dépenses de relations publiques engagées par les CIL inspectés, tout en soulignant le caractère absurde de ce type de pratiques : « *ce comportement, rationnel pris individuellement, devient totalement contre-productif au niveau général, la taille du marché (c'est-à-dire le produit de la collecte) n'étant pas extensible* »². Cette dérive généralisée des coûts est aggravée à ses yeux par « *la pauvreté des instruments de gestion des CIL : absence générale de comptabilité analytique, erreurs nombreuses d'imputation comptable, inexistence d'indicateurs de performance* » – autant de faiblesses emblématiques selon lui d'organismes sous-dimensionnés par rapport à l'ampleur des « *sommes manipulées* »³. Dans un registre similaire, il met l'accent sur les lacunes affichées par les CIL dans la prise en compte des risques inhérents à l'activité de prêts : hausse des difficultés de recouvrement des sommes prêtées aux personnes physiques (dans un contexte où la solvabilité des accédants tend à décroître), absence de filtre contre les accidents susceptibles d'affecter les parcours d'accession à la propriété, etc. Il s'attache en outre à incriminer les dirigeants de certains CIL, dénonçant l'existence de niveaux de rémunérations élevés et de retraites complémentaires « *avantageuses* » et pointant un phénomène de « *pantouflage* » dont bénéficient plusieurs cadres financiers en fin de carrière chez des collecteurs insérés dans des groupes bancaires.

La direction des CIL n'est cependant pas la seule visée par les critiques de l'Inspection générale des finances. Les multiples dysfonctionnements relevés dans la gestion des organismes collecteurs sont également attribués à l'insuffisance des « *contraintes externes* »

l'institution. Définie en 1983 par les confédérations syndicales et patronales pour établir la spécificité de la PEEC (voir *infra*), la notion « d'investissement social privé » est ainsi escamotée au profit d'une conception qui inscrit l'obligation « *dans un vaste ensemble qui constitue l'effort public en faveur du logement, et qui comprend en outre le budget de l'État, les budgets sociaux, notamment pour les aides à la personne, et les réductions ou exonérations d'impôts* » (D. d'Hinnin, 1990, *op. cit.*, p. 4).

¹ Cette référence à la « *déontologie* » renvoie directement aux règles mises en place à partir du début des années 1970 par l'UNIL afin de faire la preuve des capacités d'auto-contrôle des CIL (cf. chapitre VI).

² *Ibid.*, p. 13.

³ *Ibid.*, p. 14.

s'exerçant sur l'institution interprofessionnelle : déficience des contrôles mis en œuvre par l'administration, manque de temps et de moyens dans les entreprises pour contrôler l'activité des collecteurs, marginalisation des représentants des salariés dans les conseils d'administration des CIL. Le rapport pointe en particulier les limites de la tutelle mise en œuvre par le ministère du Logement. Les mesures prises depuis les années 1960 pour encadrer les initiatives de la technostructure sont ainsi mentionnées comme une source d'effets pervers : « *Seul contrepoids possible vis-à-vis des CIL, la réglementation propre au 1 % logement s'est développée, avec des raffinements qui ont poussé sur certains points la plupart des collecteurs à rivaliser d'habileté pour la contourner* »¹. De fait, les pratiques développées par certains CIL dans ce cadre échappent à « *la déontologie que l'on serait en droit d'attendre d'entités vivant d'une ressource accordée par la loi* »².

Des CIL enclins à subordonner l'emploi des fonds à des intérêts de structures

L'Inspection générale des finances insiste en second lieu sur l'existence d'un décalage croissant entre les modalités d'investissement de la PEEC et l'expression des besoins en logements. Cette évolution s'explique pour l'essentiel selon elle par le caractère inadapté de la réglementation et la présence de dysfonctionnements dans l'action de certains organismes collecteurs. Plusieurs passages sont d'abord consacrés à l'inadaptation du cadre réglementaire, qui est attribuée à un ensemble varié de raisons. Elle est révélatrice notamment d'une rigidité qui tient au caractère centralisé de la politique du logement³ et de l'influence qu'exercent les professionnels du bâtiment sur les mesures élaborées par l'administration⁴.

¹ *Ibid.*, résumé et conclusions, p. 3.

² *Ibid.*, p. 30. La thématique de la « déontologie » irrigue l'ensemble du rapport. En plus des grilles et des progressions de salaires jugées abusives, plusieurs attitudes sont vivement dénoncées sous cet angle moral, en relation avec l'alimentation des « fonds libres » et la délivrance de prêts aux personnes physiques notamment. Dans l'inventaire des dérives imputées aux organismes collecteurs, une place à part est réservée aux filiales des CIL, lieux de « *dévolements* » et autres « *dérapages* » qui suscitent la plus grande réprobation du rapporteur : « *la constitution de groupes complexes peut n'avoir d'autre objet que de préserver à tout prix l'existence du CIL et l'emploi de ses dirigeants, ou de permettre à ces derniers de poursuivre leurs activités à l'abri de contrôles de la puissance publique ou des représentants des salariés* ». Sont ainsi dénoncés pêle-mêle les cas de filiales destinées à recueillir des fonds propres des CIL afin de les extraire de tout contrôle et règles d'emploi (le rapport évoque à leur propos un « *pillage des actifs* (du 1 % logement) », de prêts délivrés à des dirigeants de CIL, d'investissements réalisés dans des opérations financières sans rapport avec le logement des salariés, de marchés passés dans des conditions d'appels d'offre et de paiement « *hautement douteuses* » avec des sociétés de bâtiment contrôlées par des présidents de CIL, etc. (*ibid.*, p. 33-36).

³ Le rapporteur pointe « *l'insuffisante adaptation d'une action définie sur une base nationale à un secteur, le logement, dont les caractéristiques varient de plus en plus d'une région à l'autre* » (*ibid.*, p. 24).

⁴ L'impossibilité dans laquelle les CIL se trouvent de financer l'acquisition de logements anciens sans travaux est ainsi regardée comme le symptôme d'une réglementation « *archaïque et contreproductive. L'état général de l'habitat ne justifie plus en effet cette contrainte qui n'est plus autre chose qu'une protection accordée au secteur du bâtiment* » (*ibid.*, p. 25).

Le rapporteur multiplie de surcroît les critiques à l'encontre des politiques d'emploi des fonds mises en œuvre par des CIL accusés de « *privilégier leur intérêt propre plutôt que celui des salariés* »¹. Il pointe d'abord les inégalités de traitement dont les salariés des petites entreprises sont victimes². Il identifie ensuite chez les organismes collecteurs une tendance à amplifier l'activité de prêts pour l'accession à la propriété selon une double logique de thésaurisation des fonds et d'élaboration d'un produit d'appel destiné à capter la collecte des grandes entreprises. Les pratiques mises en œuvre en matière de financement de la construction d'HLM sont présentées sous un jour tout aussi défavorable. Outre leur incapacité à mettre en place un suivi efficace des droits de réservation, plusieurs CIL se voient reprocher le fait de soutenir prioritairement leurs sociétés filiales au détriment des autres bailleurs sociaux³. La tendance des organismes collecteurs à réduire la part des financements accordés aux organismes constructeurs sous forme de subventions leur attire enfin une sentence sans appel : « (...) *la volonté des CIL de préserver leur avenir l'emporte aujourd'hui sur l'objectif social de faire baisser le niveau des loyers de sortie des logements construits* »⁴.

Les solutions : abaissement des charges patronales et transfert de la PEEC vers l'aide à la personne

La gestion paritaire du 1 % logement est condamnée d'un bout à l'autre du rapport établi par l'Inspection générale des finances. Fort des multiples dysfonctionnements relevés dans l'activité des CIL et le contrôle exercé par les pouvoirs publics, le rapporteur s'estime fondé « *à s'interroger sur la validité d'une telle organisation* »⁵. Deux types de mesures sont préconisés en conséquence. La première consiste à supprimer tout ou partie de la PEEC afin d'alléger les prélèvements obligatoires supportés par les entreprises. Une telle option aurait le mérite de prendre acte de l'incapacité des CIL à répondre efficacement aux besoins de la population et à accélérer la rationalisation du réseau des collecteurs⁶. Plusieurs variantes sont déclinées sur ce thème : le relèvement du seuil obligatoire de collecte à 50 salariés (en

¹ *Ibid.*, résumé et conclusions, p. 3.

² Les privilèges qu'accordent les CIL à leurs principaux adhérents sont listés : gratuité ou taux réduits des prêts aux salariés, droit de tirage excédant la capacité autorisée par le compte d'entreprise, quotités des prêts accrues grâce à un mixage des prêts 1 % avec des fonds libres, etc. (*ibid.*, p. 27).

³ Ce soutien peut notamment prendre la forme d'abandons de créance dans le cas des SA d'HLM confrontées à des difficultés de trésorerie.

⁴ *Ibid.*, p. 25.

⁵ *Ibid.*, p. 50.

⁶ *Ibid.*, p. 43. Le rapporteur estime en effet qu'une telle mesure aurait pour effet de précipiter la disparition des petits CIL et de favoriser les concentrations d'activités immobilières et financières dans un dispositif voué dès lors à tirer ses ressources de la gestion de l'encours des prêts.

réponse aux difficultés qu'éprouvent les petites entreprises pour accéder aux aides du 1 % logement), l'instauration d'une règle de modulation du taux de l'obligation selon les régions (de sorte que celui-ci puisse être abaissé dans les secteurs de marché détendus), la suppression du caractère obligatoire de la PEEC (qui aurait pour conséquence de soumettre les CIL à une obligation de résultats et d'engendrer une « contrainte externe » indispensable au bon fonctionnement de l'institution¹).

Une série d'aménagements réglementaires est proposée dans ce cadre pour renforcer l'efficacité de l'emploi de la PEEC : mise en place de nouveaux emplois libérateurs comme le financement de l'accession dans l'ancien sans travaux (ce qui « *permettrait d'entreprendre la nécessaire déconnection entre l'aide au logement social et le soutien macroéconomique au secteur du BTP* ») et l'aide à la mobilité des salariés (à l'échelle internationale notamment)², réduction à l'inverse des activités développées dans la promotion immobilière et dans le secteur du crédit. Dans l'hypothèse où une suppression de la PEEC (ou de son caractère obligatoire) serait inenvisageable, le rapporteur estime en conclusion qu'une nouvelle réduction du taux de l'obligation constituerait une mesure de moindre mal : « *La hausse des retours (remboursements de prêts) et la nécessité de maintenir la pression sur les collecteurs justifieraient (...) la poursuite du mouvement de baisse du taux de collecte (...)* »³.

Conclusion : la réactualisation de l'impératif de justification

La remise en cause qui touche la politique universaliste du logement et l'urbanisme des grands ensembles au cours des années 1970 n'épargne pas le 1 % logement. La période se caractérise également par l'affaiblissement de la médiation assurée par les représentants de la sphère professionnelle dans le secteur du logement. Ce contexte suscite l'émergence de régulations concurrentes qui s'efforcent de faire la preuve de l'incapacité des CIL de répondre aux nouveaux besoins sociaux et militent plus ou moins ouvertement en faveur d'une modification de l'organisation du 1 % logement. Chacune d'elles puise ses analyses et ses

¹ « (Cette mesure) *introduirait dans le système actuel ce qui lui manque le plus, à savoir une contrainte externe, sous la forme de la nécessité d'une prestation de service qui justifie la cotisation de l'entreprise. Faute d'une contrainte externe réelle, les CIL ne sont pas incités à faire preuve de rigueur et ne le feront pas, quelles que soient les réformes réalisées à la marge* » (*ibid.*, p. 45).

² Notons à ce propos que la nécessité de développer la mobilité résidentielle invalide aux yeux du rapporteur l'hypothèse d'une territorialisation de la collecte (*ibid.*, p. 47).

³ *Ibid.*, p. 51. Laisée en suspens au terme du rapport, c'est cette deuxième option qui sera retenue au final, une fraction supplémentaire de la PEEC étant affectée au FNAL dans le cadre de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier du 26 juillet 1991, soit quelques mois après la production de la synthèse de l'Inspection générale des finances (voir chapitre VII).

arguments dans les nouveaux répertoires qui émergent sur la scène de l'action publique pendant cette période. L'apparition de critiques formulées à l'encontre du 1 % logement renvoie ce faisant à un processus de transformation de l'action publique qui se déroule selon deux lignes distinctes : une logique de libéralisation des politiques publiques et une complexité croissante des politiques publiques due en particulier à la multiplication des niveaux d'action et à l'émergence du local¹. Différentes dans leurs contenus comme dans leurs intentions, ces critiques représentent dès lors des « épreuves »² qui ont pour effet de réactualiser l'exercice de justification induit par la délégation consentie en 1953. Ces critiques sont examinées ici à la lumière de la grille d'analyse proposée par les auteurs du modèle des économies de la grandeur.

La condamnation unanime d'un défaut de justice dans l'affectation des fonds

Les critiques émises à l'égard des gestionnaires de la PEEC se nourrissent aussi bien des pratiques développées par les CIL que de l'évolution donnée au cadre de référence de l'action publique au cours des années 1970. Dans un contexte où les pouvoirs publics affichent leur intention de résorber les inégalités engendrées par les politiques mises sur pied après-guerre en plaçant l'accent sur les besoins des défavorisés, ces critiques invoquent en particulier l'idée de justice et les entailles qui sont infligées à celle-ci dans les différentes dimensions de l'action des CIL³. À titre d'exemple, Pierre Consigny évoque dès 1970 au sujet de l'affectation donnée au 1 % logement l'existence de « *pratiques qui font parfois mettre en doute la portée sociale ou tout simplement l'équité de ce prélèvement de type para-fiscal et de son utilisation* »⁴. Cette réprimande dénote alors une évolution dans le contenu des critiques formulées à l'encontre de l'institution au sens où celles-ci portaient jusque-là principalement sur l'activité des sociétés filiales de construction, c'est-à-dire sur un aspect secondaire de l'intervention des CIL. Plusieurs critiques sont adressées désormais directement aux organismes collecteurs du 1 % logement. Ceux-ci se voient d'abord reprocher leur tendance à subordonner la finalité sociale de la PEEC à une série d'intérêts économiques et financiers.

¹ J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, *op. cit.*, p. 19.

² Au sens défini par L. Boltanski, L. Thévenot, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard. Cf. chapitre II.

³ La critique adressée au 1 % logement répond en ce sens à une exigence de justification similaire à celle à laquelle se soumet la critique formulée contre le capitalisme : « *Pour être valide, la critique doit être en mesure de se justifier, c'est-à-dire de clarifier les points d'appui normatifs qui la fondent, et cela, particulièrement, lorsqu'elle est confrontée aux justifications que ceux qui sont l'objet de la critique donnent de leur action. Elle ne cesse donc de faire référence à la justice (...)* » (*ibid.*, p. 69-70).

⁴ P. Consigny, 1970, *op. cit.*, p. 103.

Cette tentation se manifeste autant dans le cadre de la sélection des opérations financées (développement d'une préférence pour le soutien de l'accession à la propriété et la construction locative intermédiaire aux dépens du secteur des HLM) qu'au regard du choix des ménages bénéficiaires, domaines dans lesquels les CIL ont davantage tendance à se positionner en tant qu'acteurs du marché immobilier que comme des organismes dont l'action est placée au service des salariés des entreprises¹. De ce point de vue, le 1 % logement est montré comme un facteur d'approfondissement du fossé qui se forme au sein des entreprises entre les salariés qualifiés et ceux qui revêtent un caractère interchangeable pour l'employeur². Le poids représenté par les intérêts de structure dans la gestion et l'emploi des fonds constitue un autre marqueur du déficit de justice qui caractérise l'action des CIL. Les gestionnaires du 1 % logement sont unanimement critiqués pour leur tendance à faire primer la satisfaction d'intérêts particuliers sur la mise en œuvre de l'intérêt général : propension à renchérir le coût des prêts au détriment des organismes constructeurs, préférence manifeste accordée aux sociétés filiales aux dépens des offices publics d'HLM, déviations dans l'utilisation des fonds non réglementés³, etc.

Au vu de ces multiples dysfonctionnements, l'ensemble des critiques formulées à l'égard du 1 % logement s'accorde sur l'idée d'une incapacité fondamentale des membres de l'institution de remplir la mission qui leur a été confiée en 1953. Cette incapacité se révèle en particulier à la lumière de la faible complémentarité des politiques d'emploi des fonds

¹ Mis en évidence au début des années 1980 dans le cas des organismes de la région Rhône-Alpes, ce positionnement était déjà perceptible à la fin des années 1970 dans l'agglomération parisienne : « *La majorité des CIL, se comportant comme des investisseurs immobiliers, considèrent les salariés des entreprises adhérentes moins comme des ménages ayant des besoins en logement à satisfaire que comme la clientèle potentielle d'un marché du logement dont ils fournissent une partie de l'offre. Les organismes ne s'intéressent donc guère à la demande peu solvable sur ce marché, mais au contraire souhaitent pouvoir élargir leur clientèle par le haut* » (C. Taisne, 1979, *op. cit.*, p. 11).

² L'existence d'une inégale capacité des salariés à accéder aux aides du 1 % logement est également soulignée dans le cas de la région parisienne : « *Les critères de sélection des bénéficiaires conduisent, volontairement ou pas, à éliminer certaines catégories du personnel, notamment les moins rémunérées et en particulier les étrangers, et au contraire à favoriser et à satisfaire plutôt la demande des cadres et techniciens et celles de certains salariés que pour diverses raisons l'entreprise souhaite garder* » (*ibid.*, p. 12). Cette inégalité s'exerce notamment en fonction de la taille des entreprises, conséquence d'une « *logique commerciale de service aux entreprises cotisantes (qui tend à privilégier) celles qui sont susceptibles de faire jouer la concurrence entre collecteurs* » (H. Heugas-Darraspen, 1992, *op. cit.*, p. 18).

³ Mises en évidence dans le cas du 1 % logement par le rapport de l'Inspection générale des finances de 1990, les déviations opérées sur les fonds sociaux sont régulièrement pointées à partir des années 1980 comme une source d'alimentation des structures patronales et de financement du lobbying exercé auprès des structures politiques (partis politiques, élus, etc.). Elles occupent par exemple une place centrale dans un rapport que la Cour des comptes consacre à la parafiscalité des entreprises au début de cette décennie, rapport dont les conclusions sont résumées en ces termes par Henri Weber : « (il montre) *que les 109 sortes de taxes, drainant 240 milliards de francs, gérés par des organismes sous contrôle des fédérations patronales, servent à salarier des fonctionnaires patronaux, à financer des instituts de formation bidons, des bureaux d'études douteux, des officines de relations publiques fantômes... Toutes occasions pour détourner des fonds à destination d'opérations souvent publiques* » (1991, *op. cit.*, p. 365).

définies par les CIL avec les objectifs de la politique du logement¹. Le déficit d'intégration de la PEEC apparaît d'autant plus problématique aux pourfendeurs du 1 % logement qu'il s'accompagne chez les acteurs paritaires d'une impuissance à définir une stratégie réellement porteuse des besoins en logements qui s'expriment au niveau de l'entreprise². L'identification des raisons de ce double manquement à la vocation historique du 1 % logement est tout aussi unanime. La responsabilité en est d'abord attribuée au paritarisme, mode de gouvernement dont l'échec provient de la permanence d'une asymétrie essentielle entre la capacité du patronat et celle des syndicats représentant les salariés de peser sur la définition de l'emploi des fonds. Cet échec s'explique également par l'existence d'une forte emprise de la technocratie sur l'élaboration des décisions relatives aux différents domaines d'activité des CIL. À cette marginalisation des partenaires sociaux s'ajoute l'incurie des autorités de tutelle. Régulièrement pointée pour sa rigidité et son inadaptation aux réalités des marchés de l'habitat, la réglementation est rendue en partie responsable des déviations mises en œuvre par les CIL à des fins de contournement. Les contrôles diligentés par les pouvoirs publics sont en outre condamnés pour leur faiblesse, le ministère du Logement étant communément suspecté de légèreté ou de complaisance face aux intérêts défendus tour à tour par les CIL nationaux, l'UNIL ou la fédération du bâtiment³. Derrière cette critique de la déficience de la tutelle exercée sur le 1 % logement peut se lire une remise en cause de la gestion étato-corporative, c'est-à-dire d'un mode de régulation des rapports entre l'État et la société qui tend à conférer un poids considérable aux logiques sectorielles et à empêcher les pouvoirs publics de garantir

¹ Ainsi la commission de réflexion sur les aides publiques au logement soulignera-t-elle en 1989 l'existence d'un risque de « *décalage entre l'affectation du 1 % et les priorités sociales de la politique du logement* » (J.-M. Bloch-Lainé, 1989, *op. cit.*, p. 64).

² Ce problème d'intégration est pointé dès 1970 par le rapport Consigny qui y voit la conséquence d'une absence de logique d'ensemble dans l'utilisation des fonds mise en œuvre par les organismes collecteurs : « *les décisions d'affectation de ces fonds sont souvent prises au "coup par coup" sans qu'elles aient été toujours suffisamment éclairées par une bonne connaissance de l'ensemble de la demande et des besoins* » (P. Consigny, 1970, *op. cit.*, p. 103). Une fois de plus, ce reproche est commun à la plupart des institutions paritaires à partir des années 1980. Dans le domaine de la formation professionnelle, par exemple, les corps d'inspection prendront l'habitude de dénoncer le « *"fonctionnement autonome"* (d'un secteur où) *c'est la tranquillité de la gestion rentière qui l'emporte sur la complexité des stratégies de formation* » (O. Mériaux, 1995, « Esquisse d'une mécanique du paritarisme : la formation professionnelle », *Travail*, 32/33, p. 61-62, citant le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales d'avril 1994).

³ Ces soupçons confinent à l'incompréhension devant les dispositions consenties par les pouvoirs publics pour permettre aux gestionnaires de la PEEC et aux partenaires sociaux de dégager une « structure de rétribution » (souplesse de gestion des fonds non réglementés, etc.). La faiblesse du contrôle exercé par les autorités de tutelle ne se limite pas au cas du 1 % logement. Elle constitue rapidement une constante dans la régulation du système de protection sociale : « *Face aux administrations auxquelles elle se trouve confrontée (les Finances et surtout les caisses de la Sécurité sociale), face aux résistances des représentants des salariés et des employeurs, l'administration des ministères en charge des affaires sociales se sent faible et dépossédée, par manque de moyens comme de poids politique. (...) Dans son manuel, Michel Laroque dénonce le "poids insuffisant de l'administration sociale d'État" qui n'a pas les moyens d'assurer le contrôle des organismes dont elle a la tutelle* » (B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 379-380, citant M. Laroque 1990, *Politiques sociales dans la France contemporaine : le social face à l'avenir*, Paris, Sciences et techniques humaines).

l'application du principe de justice dans la gestion des fonds. Ce faisant, les régulations qui tendent à mettre en question l'organisation paritaire du 1 % logement à partir des années 1970 militent ni plus ni moins pour l'instauration de contre-pouvoirs, soumettant l'œuvre engagée par l'institution à une exigence de contrôle et de démocratisation comparable à celle qui a désormais vocation à s'exercer sur l'intervention publique.

L'affirmation de critiques à visée corrective

Une partie des critiques adressées aux gestionnaires 1 % logement peut être considérée comme ressortant d'une logique « corrective » au sens défini par Luc Boltanski et Eve Chiapello. Principalement formulées jusque-là par les administrations de tutelle du 1 % logement¹, elles sont de plus en plus le fait des régulations qui se forment à la marge de la régulation universaliste pendant les années 1970 (régulation pour le logement des défavorisés, régulation pour les quartiers dégradés d'habitat social) et s'apparentent ce faisant à une « critique interne » dont le but déclaré est « *d'améliorer la justice* » à l'œuvre dans la gestion et l'utilisation des fonds issus de la PEEC². Ces critiques portent sur deux dimensions essentielles. Elles s'attachent d'abord à mettre en évidence les symptômes de la défaillance des représentants des professions dans leur capacité présumée à capter l'expression des besoins en logement³. Cette inaptitude à connaître est vue comme dommageable à plusieurs titres. Elle fait du 1 % logement un dispositif hermétique aux évolutions qui traversent la société et incapable de s'inscrire dans les nouvelles orientations de la politique du logement. Elle présente de surcroît l'inconvénient de faire écran à la prise en compte des attentes d'une partie de la population. En limitant les possibilités d'expression des aspirations locales, la faillite de la dimension informationnelle du paritarisme représente en effet un obstacle à l'accès de certaines catégories (travailleurs immigrés, mal-logés...) au parc de logements aidés. Coupables de souscrire à une conception contributive de la PEEC conforme aux intérêts du patronat, repliées sur des groupes socioprofessionnels de moins en moins représentatifs de la fragmentation naissante de l'emploi salarié, les organisations syndicales sont

¹ Cf. chapitre IV.

² L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 76-77.

³ L'étude réalisée au début des années 1980 dans la région Rhône-Alpes montre que cette défaillance provient de la faible représentativité effective des syndicats de salariés ainsi que de l'absence de relais assuré par les employeurs – absence déjà soulignée quelques années plus tôt dans le cas de l'agglomération parisienne : « *La pratique des entreprises, et notamment les moyens mis en œuvre pour informer les salariés et connaître leurs besoins ne permettent généralement pas de saisir toutes les demandes potentielles* » (C. Taisne, 1979, *op. cit.*, p. 12).

particulièrement incriminées pour leur incapacité à prendre la mesure des mutations en cours et leur implication dans la production d'un secteur locatif social à deux vitesses.

La critique qui émane des partisans d'une adaptation de la politique du logement à l'évolution du contexte socioéconomique s'attaque ensuite au fonctionnement concret du 1 % logement dont ils dénoncent la rigidité et l'inadaptation aux réalités locales¹. Elle mobilise à cette fin le paradigme de la démocratisation tel qu'il est reformulé au cours des années 1970 et s'inscrit dans le répertoire décentralisateur qui s'élabore pendant cette même période. La réprobation suscitée par l'organisation du 1 % logement fait directement écho à ce titre à la remise en cause qui touche l'État keynésien-modernisateur et la prétention de celui-ci de réguler par lui-même le fonctionnement de la société². Dès lors, le procès de l'institution paritaire devient également celui d'une politique universaliste désormais impropre à saisir les besoins en logements dans toute leur diversité. Loin de favoriser l'adaptation de l'action de l'État aux caractéristiques des territoires, l'intervention du 1 % logement est perçue comme un facteur de renforcement des effets d'une politique marquée par le poids des normes et de la réglementation³. Elle est pleinement partie prenante de ce point de vue d'une action publique contrainte dans son efficacité par la nature centralisée de la décision politique et la faiblesse des marges de manœuvre offertes aux collectivités⁴.

Les limites de l'action publique mise en place après-guerre justifient pour les tenants d'une actualisation de la politique du logement de rapatrier au niveau des territoires une partie de la responsabilité d'affecter les aides au logement. Apparaissant communément comme « *le*

¹ Le secrétaire général de l'Établissement public de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, M. Lachenaud, déplore ainsi en 1975 les effets de cette organisation sur la capacité des collectivités concernées par une forte croissance de l'emploi de répondre aux besoins des nouveaux arrivants : difficulté à financer la construction de foyers de travailleurs, blocage de la mise sur le marché des logements construits du fait de l'organisation du système des attributions de logements (« *Dans un secteur géographique donné, l'attribution au titre du 1 % peut bloquer au bénéfice d'entreprises lointaines dont les employés n'utilisent peut-être pas leurs droits sur un nombre important de logements* »), etc. (1975, « Rapport sur le texte de Madame Suzanne Magri : "Politique du logement et besoins en main d'œuvre – Analyse de la politique de l'État en relation avec l'évolution du marché de l'emploi parisien avant la deuxième guerre mondiale" », *Politiques urbaines et planification des villes. Colloque de Dieppe, 8-9-10 avril 1974*, op. cit., p. 73-74).

² L'argumentaire développé par Marc Wiel met en garde contre cette tentation : « *L'État ne peut tout "normer" et normer les écarts à la norme est source d'une inflation bureaucratique qui s'épuise sans jamais atteindre vraiment ses buts* » (op. cit., p. 15).

³ L'existence d'un effet cumulatif dans l'association des rigidités propres à la réglementation et à l'organisation du 1 % logement est pointée dans plusieurs domaines : difficulté à favoriser le rapprochement de l'habitat et de l'emploi, double exclusion de certaines catégories de la population – à l'image des femmes, victimes à la fois de règles d'attribution des logements favorables aux chefs des familles, de leur position marginale au sein de l'entreprise et d'un système d'aides tourné vers leurs conjoints dans les CIL (J.-N. Chopart, 1978, op. cit., p. 62-63).

⁴ M. Lachenaud estime ainsi qu'il « *existe (...) deux systèmes largement autonomes et assez nettement inadaptés* » en matière de production et d'attribution de logements et que par conséquent le système de production du logement est « *à la fois (...) trop libéral et trop dirigiste et ne permet ni souplesse naturelle ni orientation volontariste* » (1975, op. cit., p. 74 et 78).

seul financement décentralisé par nature »¹, la PEEC est naturellement visée par une telle exigence. La critique décentralisatrice se caractérise dès lors par sa propension à proposer une alternative locale à un paritarisme coupable d'avoir échoué à mettre en œuvre les vertus fondamentales qui lui sont prêtées – capacité à améliorer l'efficacité de l'action publique et les conditions de gouvernement de la société, aptitude à œuvrer en faveur de la réduction de l'inégalité qui règne dans les rapports employeurs-salariés, capacité à renforcer la nature démocratique du pouvoir et à combler une partie du déficit de représentation politique de la société française. Il s'agit en substance de favoriser l'émergence d'une organisation territoriale susceptible de se substituer partiellement à une organisation coupable d'accorder un pouvoir exorbitant à une sphère professionnelle visiblement débordée par le changement. Formulée au cours d'une décennie marquée par la quête de nouvelles médiations entre gouvernants et gouvernés, cette alternative consiste en particulier à conférer aux maires une influence accrue sur l'utilisation des fonds versés par les entreprises et la gestion des droits de réservations acquis dans le parc locatif social au titre de la PEEC. Elle pointe pendant les années 1970 au nom de la nécessité de rapprocher la décision des lieux où s'élaborent les conditions du développement économique et du développement social (développement de capacités de construction suffisantes pour accueillir les futurs salariés, prise en compte de la localisation de l'emploi dans les choix d'implantation des nouveaux quartiers d'habitation de façon à réduire les liaisons domicile-travail, etc.). L'accroissement de l'influence des collectivités est alors principalement conçu comme la résultante d'un développement des partenariats locaux avec les organismes collecteurs du 1 % logement : mise en place d'instances d'échange et d'information, définition de règles locales en matière d'affectation des fonds issus de la PEEC, etc.²

¹ R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, p. 9. Cette qualification du 1 % logement a été adoptée au cours des années 1970 par les responsables de l'institution eux-mêmes en réaction au surcroît de réglementation encadrant l'action des CIL (cf. chapitre VI).

² L'exemple de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise illustre le type de partenariats qui sont susceptibles de se développer entre les CIL et les collectivités pendant les années 1970. Les entreprises et les CIL participent activement aux études mises en œuvre par le Bureau d'information logement (qui regroupe la Préfecture, les communes, l'aménageur et les organismes constructeurs) dans le but de saisir les caractéristiques de la demande de logements induite par les créations d'emplois. En outre, des accords sont conclus avec les organismes collecteurs de façon à orienter prioritairement les fonds non affectés vers des opérations revêtant une importance stratégique pour le développement économique (construction de foyers de travailleurs, constitution d'une avance permettant de faire face à des brusques transferts de main-d'œuvre, etc.) et à attribuer en priorité les logements locatifs aux salariés disposées à concentrer leur effort en matière de 1 % logement sur le secteur de la ville nouvelle. Ces partenariats sont alors conçus par le secrétaire général de l'établissement public comme un moyen d'amener « *les entreprises à prendre une conscience croissante de leur responsabilité conjointe* » et d'agir sur les « *orientations de la politique du 1 %* ». Du propre aveu de celui-ci, ils constituent cependant alors « *un secteur d'exception "marginal" dans le fonctionnement du marché du logement en Région Parisienne* » (M. Lachenaud, 1975, *op. cit.*, p. 76-77).

La revendication d'un pouvoir accru des élus locaux est réactivée à la fin des années 1970 dans le contexte de la réforme de la décentralisation et de la prise de conscience de l'ampleur de la crise économique. Justifiée par l'idée qu'il convient de réguler les conséquences sociales de la crise et de recréer les conditions du développement économique au niveau local, elle prend la forme d'une demande de coopération plus appuyée avec les CIL *via* la généralisation de la contractualisation¹ – demande que les partisans d'une décentralisation de la politique du logement n'hésiteront pas à assortir d'un projet de territorialisation de la PEEC et de transfert partiel de la décision en matière d'emploi des fonds vers les collectivités locales². Quelle que soit la formule privilégiée, la revendication territoriale constitue certainement pendant cette période le symptôme le plus prégnant de la dégradation de la légitimité du 1 % logement, une dégradation perceptible à plusieurs niveaux pendant les années 1960 et parvenue désormais au « *stade où le politique s'interroge sur la "vraie représentativité" des partenaires sociaux, reprend ses délégations et/ou se met en quête d'autres relais pour coordonner les comportements des ressortissants de l'action publique : la montée en puissance de la thématique territoriale, la valorisation des acteurs locaux, par nature "proches du terrain" (...) signalent alors que la disqualification des instances paritaires et des acteurs qui les peuplent est en cours* »³.

L'émergence de critiques radicales

La critique décentralisatrice s'apparente à une critique correctrice au sens où elle fonde sa remise en cause du 1 % logement sur la démonstration de l'incapacité des partenaires sociaux de satisfaire les exigences qui forgent leur légitimité : capacité à élaborer une stratégie porteuse des intérêts des employeurs et des salariés, capacité à s'inscrire dans l'esprit social de l'institution et à définir des politiques conformes à l'intérêt général. Cette critique doit ainsi sa spécificité au fait qu'elle fonctionne sur le mode de « *la dénonciation d'une transgression du bien commun* »⁴. Elle se développe à l'intérieur d'un cadre de références défini par les principes et les valeurs qui sont au fondement de la création du 1 % logement (aménagement d'une médiation entre l'État et la société dans le secteur du logement, volonté

¹ Cf. chapitre VI.

² Voir en particulier les propositions émises sur ce point par la commission Guichard, qui propose de transformer une fraction de la PEEC en fiscalité locale ayant vocation à financer les politiques locales relatives au cadre de vie (O. Guichard, 1976, *Vivre ensemble. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, Paris, la Documentation française p. 326-327, le contenu de ce rapport étant analysé plus en détail dans le chapitre VI).

³ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 360.

⁴ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 88.

d'associer les représentants des employeurs et des salariés à la production de l'action publique, définition d'une politique volontariste du logement à destination d'une large part de la population). Elle se caractérise en outre par sa disposition à vouloir « *améliorer la justice de l'épreuve* »¹. Son objectif déclaré est d'accroître l'efficacité de l'action menée par les CIL, les propositions qu'elle formule en ce sens se situant dans la continuité des finalités établies sous l'égide du patronat chrétien de Roubaix-Tourcoing.

Les critiques « radicales » qui sont adressées au 1 % logement pendant la même période présentent des caractéristiques tout autres. Puisant leurs analyses et leurs arguments dans des répertoires d'action publique qui s'affirment par opposition au répertoire keynésien-modernisateur, elles « (s'exercent) *au nom d'autres principes* »². À la différence de la critique décentralisatrice qui s'apparente à une « *critique interne à la cité* »³, elles cherchent à ouvrir un débat sur la nature des épreuves auxquelles la justification a vocation à se soumettre et s'efforcent d'amener les acteurs à adopter des épreuves présumées plus justes : « *L'enjeu n'est plus, dans ce cas, de corriger les conditions de l'épreuve afin de la rendre plus juste, mais de la supprimer et de la remplacer par une autre* »⁴. Ces critiques s'efforcent de cette manière d'atteindre des objectifs différents. Leur radicalité se situe de ce point de vue dans leur volonté, non pas de renforcer l'efficacité de l'organisation du 1 % logement telle que celle-ci a été définie au début des années 1950, mais de changer d'organisation proprement dite et, plus largement, de modifier fondamentalement l'orientation de la politique du logement mise sur pied à cette époque.

Les critiques radicales auxquelles les gestionnaires du 1 % logement doivent faire face diffèrent toutefois fondamentalement au niveau de leur composition et des ambitions qui animent les régulations qui en font usage. La première est issue du répertoire d'action élaboré par les tenants de l'approche marxiste. Cette critique porte d'abord sur la politique du logement dans son ensemble, politique qu'elle a l'habitude de désigner comme le lieu d'une connivence entre l'État et le patronat. Masquée par les idéaux de justice et de solidarité mis en avant par les représentants du pouvoir, cette connivence est d'autant plus pernicieuse aux yeux de ceux qui la dénoncent qu'elle survit aux transformations qui affectent les intérêts et les logiques d'action respectifs de l'exécutif et des employeurs à la suite du premier choc

¹ *Ibid.*, p. 76. Les auteurs complètent : « (...) *la critique prend au sérieux les critères que l'épreuve est censée satisfaire pour montrer que sa réalisation s'écarte, sur un certain nombre de points, de sa définition ou, si l'on veut, de son concept, et pour contribuer à la rendre plus conforme aux prétentions qu'elle est censée satisfaire* » (*ibid.*, p. 77).

² *Ibid.*, p. 77.

³ *Ibid.*, p. 77.

⁴ *Ibid.*, p. 77.

pétrolier. Jusqu'alors, l'action menée par l'État dans le domaine du logement était mise en cause pour sa propension à prolonger l'exploitation capitaliste dans l'espace urbain¹. À partir de la seconde moitié des années 1970, c'est la tentation de l'État de se retirer du financement de la construction qui est vivement critiquée. La réforme de l'aide au logement est interprétée de ce point de vue comme l'expression symptomatique de la volonté de l'État de réorienter les crédits publics vers des politiques conformes aux nouveaux intérêts des grandes entreprises².

La critique marxiste porte ensuite sur l'action du 1 % logement proprement dite. Elle aborde principalement celle-ci sous l'angle du paritarisme, mode de gouvernement qu'elle rend coupable d'entretenir l'illusion de la collaboration de classes et qu'elle estime discrédité par les résultats obtenus³. Elle s'affirme de fait comme une critique extérieure à l'institution, cette propriété expliquant en partie l'ambiguïté de la conduite adoptée par la CGT vis-à-vis de l'institution⁴. Cette mise en cause de l'action du 1 % logement est également emblématique d'une analyse disposée à condamner l'action de l'État *a priori* et à rejeter en bloc les institutions partie prenante de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques⁵. Enclavé dans un système d'action publique largement déterminé par la complaisance supposée de l'État à l'égard des intérêts monopolistiques, le 1 % logement apparaît ainsi comme une institution incapable de résoudre par ses propres moyens les dysfonctionnements qui surviennent dans la gestion des fonds. Forte de cette analyse qui dénie toute forme

¹ La teneur de la critique formulée par les partisans de l'approche marxiste à l'encontre de la politique du logement mise en œuvre pendant la période dite des « trente glorieuses » est résumée par Jean-Paul Flamand : « *dans le champ de la production, elle a puissamment contribué à assurer l'hégémonie du capital financier, et à concentrer les activités du bâtiment et des industries associées ; dans le champ de la reproduction sociale, elle a été un des éléments moteurs de l'évolution des modes de vie, de la dépendance accrue des travailleurs à l'égard de la consommation marchande ; enfin, dans le champ de l'organisation de l'espace, elle a définitivement arrêté les formes urbaines de division de l'espace entre lieux de travail et lieux d'habitat, de même que normalisé et accusé les divisions sociales par la ségrégation systématique des formes de logement* » (1979, *op. cit.*, p. 93).

² La CGT marque son adhésion à une telle vision lorsqu'elle dénonce l'existence d'une convergence entre l'orientation de la réforme et le souhait exprimé par le CNPF de voir une partie des ressources du budget et du marché financier consacrées au logement réorientée vers des emplois « industriels » (CGT/Centre confédéral d'études économiques et sociales, 1977, *op. cit.*, p. 57).

³ L'action du 1 % logement est essentiellement mentionnée sous l'angle de sa propension à préserver le rapport de subordination avec l'employeur et à renforcer les inégalités qui traversent le salariat : « *La généralisation au plan national de la politique paritaire – syndicats patronaux, syndicats ouvriers – des CIL permet, sans doute, la réalisation de nombreux logements ouvriers, mais soulève aussi la question de savoir à qui a bénéficié cette politique, comme celle du rôle de ce paritarisme dans l'élargissement de la division entre couches qualifiées et couches non qualifiées de la classe ouvrière* » (J.-P. Flamand, 1979, *op. cit.*, p. 92).

⁴ Se généralisant au cours des années 1970 en dépit des réserves affichées au niveau confédéral, la participation de cette organisation à la gestion du 1 % logement comportera longtemps une dimension honteuse (cf. chapitre VI). L'ambiguïté du positionnement de la CGT provient également de son refus d'endosser des responsabilités qu'elle estime relever exclusivement de la sphère politique. Elle se manifeste alors de la même manière dans la façon dont la centrale syndicale se situe par rapport aux luttes urbaines.

⁵ L'évolution caractéristique de l'approche conceptuelle du PCF et du parti socialiste à partir de la fin des années 1970 témoignera à cet égard d'une capacité accrue du répertoire marxiste d'« ouvrir la boîte noire » et de produire des analyses plus nuancées de l'action de l'État et des systèmes d'intérêts qui sous-tendent celle-ci (P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 140-141).

d'autonomie au 1 % logement, la critique marxiste – dans la version qu'en livre Michel Pinçon en 1977 – ne débouche pas sur la proposition d'une réforme de l'organisation du 1 % logement, considérant que la solution se situe à l'extérieur de l'institution, dans le changement même du pouvoir en place¹.

La critique libérale constitue la seconde critique radicale à laquelle sont confrontés les membres de l'institution à partir des années 1970. À défaut d'être totalement nouvelle², cette critique est radicale au sens où elle pose clairement l'hypothèse d'une suppression de la PEEC³. L'affichage d'une telle option s'interprète comme un moyen trouvé par les tenants de l'approche libérale d'établir à un moment donné un rapport de force permettant de renforcer leur position par rapport aux partisans de l'approche universaliste. Mais ce choix revêt inévitablement une portée plus large dans la mesure où, en explicitant l'hypothèse d'une disparition de l'institution ou tout au moins d'un remplacement de la médiation paritaire par une autre forme d'organisation, il trace simultanément un horizon qui tend à modifier les représentations des acteurs concernés et à redéfinir partiellement l'univers des possibles.

La critique libérale puise la majorité des analyses et des recettes d'action publique qu'elle oppose au 1 % logement dans le répertoire de la rationalité gestionnaire. Portant sur l'action des CIL un regard ôtant à celle-ci toute dimension politique, elle se limite principalement à mesurer les écarts qui s'expriment entre les modalités de gestion et d'emploi des fonds issus de la PEEC et l'orthodoxie fixée dans ces domaines par les théories du management public. Cette approche restrictive – qui n'hésite pas le cas échéant à recourir au registre de la morale ou de l'indignation⁴ – est manifeste dans les expertises établies par les

¹ La seule proposition émise par Michel Pinçon est révélatrice de la vision dépréciée qu'il a de l'action du 1 % logement, l'auteur se prononçant contre une extension de l'obligation d'investir aux entreprises de moins de dix salariés – en opposition avec une revendication émise par plusieurs organisations syndicales – estimant qu'« une telle extension, toutes choses restant égales par ailleurs, aurait pour résultat immédiat d'accroître les masses financières utilisables au bénéfice des entreprises de grande taille » (M. Pinçon, 1977, *op. cit.*, p. 18).

² Cette critique est formulée au nom d'idées et de valeurs comparables à celles que véhiculait « l'objection libérale » s'opposant pendant la première moitié du XX^e siècle au principe d'une action publique volontariste ou au développement d'une protection sociale financée par la cotisation sociale (cf. chapitres I et III). Cette résurgence de la critique libérale illustre le principe de continuité à l'œuvre dans la notion de répertoire en tant qu'elle désigne des registres constitués au préalable et mobilisables au gré des circonstances historiques ou des dispositions des acteurs (cf. chapitre II). On rejoindra sur ce point l'analyse de Didier Renard selon lequel le champ de l'action publique s'est structuré depuis le XIX^e siècle autour d'un clivage entre une « référence républicaine » et une « référence libérale » (1995, *op. cit.*, p. 14).

³ Placée au centre du rapport de l'Inspection générale des finances de 1990, cette hypothèse avait déjà été mise en avant dans le rapport réalisée par la même institution en 1983 dont l'auteur estimait nécessaire « de s'interroger sur l'utilité et la nécessité de maintenir le dispositif » (G. Barbot, 1983, *Note de synthèse sur la participation des employeurs à l'effort de construction*, Inspection générale des finances, novembre, résumé et conclusions, p. 3, cf. chapitre VII).

⁴ La mobilisation de ce type de registres est emblématique des stratégies qui consistent pour certains groupes à imposer un problème dans l'espace public pour peser sur l'élaboration des décisions relatives à celui-ci : « En

corps d'inspection. Les rapports officiels consacrés à la PEEC s'attachent ainsi pour l'essentiel à pointer des dysfonctionnements techniques tels que la tendance des CIL à s'affranchir des règles prudentielles les plus élémentaires dans l'activité de prêts, l'inadéquation des instruments gestionnaires et comptables mobilisés au regard de l'ampleur des sommes collectées, ou encore le coût exorbitant représenté par la concurrence qui s'exerce sur la collecte. Une telle orientation dessine le profil d'une institution se caractérisant avant tout par une atomisation de sa structure de gestion et une opacité certaine dans la définition des modalités d'investissement de la ressource financière. Elle renvoie directement en cela à l'approche développée de manière concomitante par les partisans d'une réforme libérale de la protection sociale « à la française » à l'égard des différentes institutions paritaires – et notamment du système de la formation professionnelle continue¹. Elle témoigne ce faisant d'un changement de perspective fondamental dans la perception des raisons qui justifient de confier des prérogatives ressortant de la puissance publique aux représentants des employeurs et des salariés².

L'institution est d'autant plus vulnérable à la critique gestionnaire que la période est marquée par l'affirmation d'un besoin de financement extrabudgétaire de la politique du logement et par l'augmentation des ressources drainées par la PEEC – conséquence à la fois de l'accroissement de la masse salariale et des stratégies d'investissement mises en œuvre par les CIL (voir *supra*). L'apparition d'un écart grandissant entre le niveau de l'aide publique à la construction (en baisse continue) et le volume des fonds gérés par les CIL impose progressivement la vision d'un 1 % logement partie prenante « *d'un système de transferts sociaux dont la justice redistributive est mal assurée* »³. La réaffectation du dixième du produit de l'obligation vers le FNAL constitue en 1971 l'acte fondateur d'une approche qui

débatant sur la place publique ils ont bien entendu pour objectif d'agir à leur profit sur les politiques publiques de l'État et de faire réagir sectoriellement l'appareil d'État » (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 124).

¹ Le système de la formation professionnelle est alimenté par des fonds issus d'une contribution obligatoire représentant 1,5 % de la masse salariale des entreprises de plus de neuf salariés et destinés à financer des plans de formation, des congés individuels et des contrats de formation en alternance. Dans ce système où, à l'instar du 1 % logement, la collecte et la gestion de la contribution des entreprises relèvent d'organismes paritaires agréés par l'État, la logique de thésaurisation développée par les gestionnaires et la suspicion qui entoure l'utilisation d'une partie de la ressource financière justifieront au cours des années 1980 que « *la rationalisation du "maquis" de la gestion des fonds de la formation continue (fasse) figure de priorité pour certains segments de l'administration, en particulier les corps d'inspection* » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 339).

² Ce déplacement s'applique alors de la même manière au domaine de la formation professionnelle dans lequel l'action des partenaires sociaux fera l'objet dans une série de rapports officiels de critiques sévères au début des années 1990. Légitimant historiquement la définition d'une tutelle légère en termes de réglementation et de contrôle, la logique de l'échange politique sera dès lors contrainte de refluer face à une rationalité gestionnaire pour laquelle la fondation du système sur la confiance apparaît désormais « *aberrante* » (*ibid.*, p. 327-328 et 340).

³ M. Mouillart, 1994, « Le 1 % logement, les grandes étapes de son évolution. Une approche économique », *Les Cahiers de l'UNIL*, mai, p. 10.

visé à réorienter le 1 % logement vers le financement de nouvelles politiques au nom d'un impératif d'efficacité semblable à celui qui s'applique aux aides de l'État. Cette propension à transformer la PEEC en variable d'ajustement budgétaire de la politique du logement s'accroîtra au cours de la décennie suivante, en relation avec l'amplification des besoins de financement de l'aide à la personne et le renforcement de la contrainte extérieure qui se produit à la veille d'échéances européennes décisives : *« ces évolutions contraintes des politiques publiques du fait des contraintes budgétaires ont restreint l'espace d'intervention du 1 % logement, qui était accompagnateur de politiques qui elles-mêmes diminuaient en termes d'efficacité économique et sociale. (...) Donc ayant moins de champs d'intervention, il avait plus de difficultés à utiliser ses ressources. Lorsque vous avez des ressources par rapport à un État qui a des difficultés budgétaires, la tentation de la part de l'État de captation de ces ressources est une tentation légitime »*¹. La critique de la rationalité gestionnaire devient à cette époque un levier auquel les membres de la régulation libérale – la Direction du Budget en premier lieu – auront périodiquement recours pour établir la pertinence de transferts ou de prélèvements dont la principale raison d'être sera de compenser le désengagement de l'État du financement de certaines politiques².

Aucune des trois critiques qui s'affirment pendant les années 1970 face aux organismes gestionnaires de la PEEC et aux partenaires sociaux ne ressemble aux autres. Tandis que la critique marxiste ne porte aucun projet concret de réforme du dispositif, les critiques décentralisatrice et libérale véhiculent des propositions qui ont tendance à s'opposer sur le fond : la première milite pour renforcer l'ancrage local de la ressource quand la seconde préconise la péréquation de celle-ci au niveau national en vue de faciliter son transfert vers des emplois plus pertinents. Mais en décrivant à l'identique les inconvénients inhérents à l'organisation adoptée après-guerre et l'essoufflement de la médiation paritaire, toutes trois concourent de manière similaire à mettre en lumière la crise de légitimité qui frappe les représentants de la sphère professionnelle et la dégradation en cours de l'institution.

¹ Entretien CS8.

² Cette critique s'exercera à l'égard d'autres opérateurs de la politique du logement de façon à les contraindre de la même manière à prendre à leur charge une part croissante de l'effort financier pour le logement. Quelques mois avant la parution du rapport consacré au 1 % logement au tournant des années 1990, l'Inspection générale des finances produit ainsi un rapport sur le secteur des HLM qui s'emploie notamment à dénoncer l'existence de « trésoreries pléthoriques » chez un grand nombre d'organismes constructeurs.

Conclusion du chapitre V : des critiques liées à l'entrée en crise du syndicalisme français

Plusieurs constats peuvent être faits au terme de ce chapitre consacré à l'évolution des représentations et des discours dominants sur le 1 % logement entre la fin des années 1960 et le début des années 1980. Parmi ceux-ci, l'un des plus féconds pour notre analyse réside dans l'idée que les critiques adressées aux responsables de l'institution puisent une part essentielle de leur substance dans les répertoires qui mettent en cause l'action de l'État pendant cette période. Un autre résultat tout aussi prégnant dans notre démonstration mérite d'être mis clairement en évidence à ce stade : ces critiques se confondent aussi largement avec celles dont le mouvement syndical commence alors à faire l'objet. Qu'elles soient dirigées sur la dimension politique de la médiation opérée localement par le 1 % logement (critique décentralisatrice) ou sur la dimension gestionnaire de l'activité des CIL (critique libérale), elles ont en effet pour point commun de ménager une place centrale à l'inventaire des signes trahissant la défaillance des organisations syndicales dans l'exercice des prérogatives qui leur ont été confiées après-guerre. Ainsi les critiques pointent-elles l'existence d'une impuissance récurrente des représentants des salariés à peser sur les débats d'idées et les mobilisations collectives qui contribuent pendant cette période à reformuler les problèmes du logement et de l'urbain. Elles dénoncent ainsi l'incapacité de ces acteurs à définir de nouvelles résolutions dans ces domaines. Elles soulignent également la difficulté qu'éprouvent les mandataires syndicaux pour faire entendre une voix à même d'imprimer à la politique d'emploi des fonds issus de la PEEC des orientations qui ne soient pas totalement acquises aux intérêts des employeurs ou aux enjeux de la technostructure qui dirige les CIL.

Un tel échec peut surprendre quand on sait l'importance accordée par l'exécutif au principe d'un renforcement des pouvoirs des organisations syndicales et les mesures qui ont été prises en ce sens à la fin des années 1960. Compte tenu de cette orientation, on aurait pu penser que la capacité d'action des syndicats de salariés irait croissante dans les diverses instances où ils sont en mesure de participer à la régulation du social et que leur intervention bénéficierait de l'appui constant des pouvoirs publics. C'est le contraire qui s'est produit à l'échelle de la période étudiée : ces organisations ont progressivement perdu le bénéfice des ressources symboliques attachées au mouvement de mai 1968 et le regard porté sur leur action a singulièrement perdu de sa bienveillance à partir du milieu des années 1970. Ce renversement est directement lié aux transformations qui ont affecté les stratégies respectives de l'État et du patronat dans le domaine des relations professionnelles – la période constitue

de ce point de vue un moment charnière dans l'avènement d'une configuration où le rapport de force est devenu défavorable aux syndicats. Il résulte pour une large part également des difficultés qui tiennent pour les organisations syndicales au fait d'exercer leur « fonction représentative », c'est-à-dire de mettre en œuvre une action parvenant à concilier autonomie (des groupes qu'elles aspirent à représenter) et intégration (au sein d'institutions qui leur permettent de porter l'expression des besoins collectifs dans l'espace des politiques publiques)¹. Les limites qui se manifestent à chacun de ces deux niveaux de l'action syndicale dans le contexte de la crise économique alimentent un processus d'entrée en crise du syndicalisme français qui éclatera au cours des années 1980. Elles conforteront l'exécutif dans sa propension à rechercher des médiations alternatives à celle mise en œuvre depuis la Libération par les organisations représentant les employeurs et les organisations représentant les salariés dans le cadre du paritarisme et de la négociation collective.

Les éléments exposés plus haut renseignent sur les mécanismes à l'origine de cette crise. Ils permettent notamment de saisir précisément le lien de causalité qui s'opère entre la manifestation d'une faible capacité de mobilisation des syndicats dans les luttes urbaines et la perte d'influence qu'ils subissent dans le cadre du 1 % logement – causalité directe (les limites de l'action revendicative entraînent un déficit d'expertise sur la question du logement) mais aussi indirecte (la faible mobilisation dans les luttes s'inscrit dans une évolution plus globale du syndicalisme qui voit sa capacité de représentation se restreindre et ses possibilités de peser dans la relation sociale se dégrader en conséquence). Par sa propension à multiplier les angles d'approche – efforts mis en œuvre pour construire l'intérêt des salariés dans le secteur du logement, fonctionnement des organisations, types de répertoires d'action investis, résultats obtenus² –, l'analyse développée dans ce chapitre permet de cerner les raisons à même d'expliquer le rendez-vous manqué des syndicats avec le 1 % logement (et plus largement avec le paritarisme) ainsi que la nature des attaques dont l'institution sera l'objet à partir des années 1980.

Un contexte qui semble propice de prime abord à la médiation des organisations syndicales

Les organisations syndicales représentant les salariés sont dotées de ressources importantes dans le contexte politique et social de la fin des années 1960. Fortes d'une croissance continue

¹ Cf J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.* et chapitre II.

² Il s'agissait là de suivre la recommandation énoncée par M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 18.

et régulière de leurs effectifs¹ et d'une série d'épreuves de force remportées au niveau national (grèves, journées d'action revendicatives, etc.), elles connaissent à cette époque une forme d'« *expansion politique* »². Portées par la dynamique engendrée par la crise de mai 1968 pendant laquelle elles sont parvenues à préserver leur statut de porte-parole de la contestation sociale, elles retirent les bénéfices d'une configuration politique propice au développement de la conflictualité sociale et à la production d'avancées tangibles pour le salariat³. La puissance dont jouissent les syndicats justifie du point de vue du pouvoir politique le renforcement de leurs prérogatives institutionnelles. Dans sa déclaration de politique générale, Chaban met en avant la « *reconnaissance pleine et entière du fait syndical* » comme l'un des principaux axes du « *rajeunissement des structures sociales* » qu'il se propose d'amorcer⁴. La mise en œuvre du programme de la « nouvelle société » conduit à un transfert de responsabilités et à la création de droits nouveaux qui renforcent sensiblement la position des organisations syndicales au sein de l'entreprise (reconnaissance de la section syndicale) comme à l'extérieur de celle-ci : développement de la concertation avec les pouvoirs publics et le patronat (au niveau national notamment dans le cadre de la politique contractuelle), présence dans un grand nombre d'organismes publics et parapublics ouvrant accès à de nombreux canaux d'information et instances de décision, etc.⁵.

Le choix de consolider les prérogatives des syndicats de salariés s'inscrit alors dans une stratégie plus globale de développement des médiations entre l'État et la société. Cette volonté se situe au cœur du modèle de l'administration consultative, l'émergence d'une logique de « faire-faire » incitant l'État pendant les années 1960 à déléguer une partie de ses responsabilités à des acteurs publics et privés locaux, animateurs de corps intermédiaires et autres forces vives de la Nation⁶. Cette préoccupation est également centrale dans la quête de contre-pouvoirs engagée par l'exécutif au cours de la décennie suivante pour préserver

¹ Le nombre d'adhérents de la CGT augmente de 26 % et celui de la CFDT de 32 % entre 1958 et 1968 (P. Morville, 1985, *op. cit.*, p. 38).

² La principale manifestation de ce processus tient à la stratégie consistant pour les confédérations syndicales à « *négoier directement avec le gouvernement une série de réformes politico-économiques en allant jusqu'à brandir l'arme de la grève générale* » (A. Pizzorno, 1971, *op. cit.*, p. 115).

³ Les principaux ingrédients de cette configuration sont résumés en ces termes par Luc Boltanski et Eve Chiapello : « *un mouvement social offensif qui déborde largement les limites de la classe ouvrière ; un syndicalisme très actif ; des références aux classes sociales omniprésentes y compris dans le discours politique et dans celui des sociologues et, plus généralement, des intellectuels qui développent des interprétations du monde social en termes de rapports de force et voient de la violence partout ; un partage de la valeur ajoutée qui s'infléchit en faveur des salariés qui bénéficient aussi d'une législation accroissant leur sécurité ; et, parallèlement, une diminution de la qualité des produits et une baisse des gains de productivité imputables, au moins en partie, à l'incapacité du patronat, des directions et du management à contrôler la force de travail* » (1999, *op. cit.*, p. 241-242).

⁴ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 122.

⁵ P. Morville, 1985, *op. cit.*, p. 36-38.

⁶ P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 97-98 et T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 148-149.

l'intégrité du corps social contre la prolifération du pouvoir bureaucratique. La prégnance du paradigme de la démocratisation de l'action publique s'explique pendant cette période par l'influence qu'exercent les thèses modernistes au sein de l'appareil d'État. Cette influence est particulièrement manifeste dans les secteurs de l'urbain et du logement, domaines qui offrent l'un de leurs meilleurs terrains d'application aux aspirations caractéristiques de l'époque (qualité de vie, participation, décentralisation, etc.). L'échelle de la commune et celle du quartier sont alors reconnues comme des échelles pertinentes de la décision politique considérant que « *l'exercice de la démocratie se fonde (...) sur la saisie (des) besoins* »¹ et nécessite « *des médiateurs nombreux et actifs* »². Dans une perspective similaire, l'État voit son intervention placée sous le signe de l'éducation et de la formation des citoyens. Pour les technocrates modernistes, la réorganisation de la société qui a vocation à accompagner la croissance économique exige désormais de celui-ci qu'il place la recherche du « bien commun » au cœur de son action³. Cette conception du rôle de l'État témoigne du lien de parenté qui unit les principes définis par les modernistes en matière d'élaboration de l'action publique et la doctrine du catholicisme social. Ce lien s'exprime clairement dans le cas des nouvelles thématiques qui s'affirment à la marge de la politique universaliste du logement sur la question du logement très social ou sur celle des quartiers dégradés d'habitat social⁴. L'influence acquise par les préoccupations des chrétiens de gauche modérés dans la définition de ces politiques fait alors écho aux efforts mis en œuvre localement par les militants chrétiens pour contribuer au développement de la vie sociale dans les grands ensembles d'habitation⁵.

L'évolution de la formulation de la question urbaine et des réponses mises en œuvre par les pouvoirs publics au cours des années 1970 manifeste en définitive plusieurs similitudes avec la doctrine et l'intervention développées par les premiers CIL à la fin des

¹ H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 189.

² « (...) il ne peut y avoir dans nos sociétés nombreuses, complexes, hautement technicisées et dépendantes d'un système d'information de plus en plus riche, de démocratie sans médiateurs nombreux et actifs » (J. Rovin, 1961, *Une idée neuve : la démocratie*, Paris, Le Seuil, p. 111-112, cité par T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 152).

³ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 153.

⁴ Philippe Zittoun souligne l'existence de cette filiation chrétienne dans le réseau des « défavorisés » (qui réunit à la fois des catholiques modérés comme René Lenoir et Jacques Delors et des chrétiens d'extrême gauche) ainsi que chez les initiateurs du programme « Habitat et vie sociale » (2001, *op. cit.*, p. 147).

⁵ Ces efforts constituent alors le reflet d'une doctrine tournée en priorité vers le développement des relations sociales dans les nouveaux quartiers : « *L'investissement de nombreux militants chrétiens dans les nouvelles cités relève effectivement de ce désir de participer directement à la vie sociale locale. La "doctrine urbaine", si l'on peut dire, des autorités catholiques consiste en effet à privilégier davantage l'investissement pastoral des fidèles plutôt que l'inscription monumentale des édifices religieux dans les grands ensembles* » (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 151-152).

années 1940¹. Les revendications émises dans le cadre des mouvements sociaux urbains convergent sur divers points avec les préoccupations qui animaient les mouvements familiaux et trouvaient un écho chez une partie du patronat chrétien de l'Après-guerre : même aspiration à renforcer la justice sociale face aux inégalités engendrées par le fonctionnement du marché, même propension à se méfier de l'extension du pouvoir de l'État (dénonciation du déficit démocratique et du risque d'aliénation qui dérive des politiques publiques), même volonté de créer les conditions de l'émancipation des travailleurs hors de l'entreprise et de la relation de subordination qui prévaut à l'intérieur de celle-ci (émergence des thèmes de la qualité de vie et de l'autogestion), même condamnation morale des méfaits de la consommation (promotion de l'éducation et de la pédagogie). Face aux risques de désagrégation du lien social et de relégation urbaine qui naissent de la concentration des populations pauvres ou « inadaptées » dans les quartiers populaires, on préconise de manière comparable à deux décennies d'intervalle la promotion de corps intermédiaires à même de dynamiser la vie sociale et de favoriser l'intégration des habitants dans la cité. La figure de la mère de famille – qui tend dans les deux cas à se confondre avec celle de la femme au foyer – occupe une place centrale dans ces approches en quête de médiations d'un nouveau genre².

Dans un contexte marqué par l'intensité des luttes urbaines et la volonté de renforcer les pouvoirs des organisations syndicales, l'accent mis sur l'animation de la vie sociale dans les nouveaux quartiers d'habitat semble placer les syndicats ouvriers – et partant les CIL paritaires – en position d'opérer une médiation opportune au début des années 1970. À première vue, le 1 % logement recèle les ressources qui doivent lui permettre de répondre aux nouvelles exigences de l'action publique (volonté d'associer la société à l'élaboration de la décision politique, besoin de médiations décentralisées, etc.) et de renforcer son inscription à l'intérieur de celle-ci. L'affirmation d'un changement de paradigme de l'action publique³ et

¹ Cf. chapitre III.

² Cette centralité est évidente dans les dispositifs d'apprentissage mis en place par la SCIC et Alfa pendant les années 1950 en vue de « développer auprès des ménagères, une “pédagogie du goût pour l'intérieur” » (*ibid.*, p. 71). Elle se manifeste également dans les préconisations qui seront émises en réponse au mal des grands ensembles au cours de la décennie suivante, ce dont témoigne les orientations définies par la revue chrétienne *Economie et Humanisme* dès la fin des années 1950 : « il est effectivement nécessaire que la femme soit en capacité de jouer un véritable rôle de “médiatrice sociale” au sein des cités nouvelles. Il convient pour cela de mettre l'accent sur la formation de ces femmes, y compris du point de vue culturel, car, selon l'auteur, il faut leur permettre de “comprendre leur temps et de le juger pour être à même de répondre pleinement aux tâches qui les attendent” » (*ibid.*, p. 104-105, citant R. Caillot, 1958, « La femme et l'aménagement urbain dans la cité », *Economie et Humanisme*, 109).

³ Conçue comme le cœur d'un mécanisme vertueux assurant le développement concomitant du progrès économique et du progrès social pendant les années 1950-1960, l'intervention de l'État fait de plus en plus figure de frein à la croissance économique et à l'épanouissement de l'individu dans les discours dominants des années 1970. D'une action publique dominée par le paradigme keynésien-modernisateur (planification des moyens du développement économique et social, redistribution des gains de la croissance...), on passe en quelques années à

l'entrée en crise du syndicalisme français auront cependant pour effet de changer la donne pour l'institution paritaire.

Une médiation affaiblie par la double disjonction qui s'opère avec le mouvement ouvrier et le mouvement social...

Telle qu'elle sera diagnostiquée au cours des années 1980, la crise du mouvement syndical découle en premier lieu d'une perte de contact des appareils syndicaux avec les groupes sociaux qu'ils sont supposés représenter. Cette distension du lien de représentation est communément attribuée à l'existence d'un phénomène d'« institutionnalisation » des organisations syndicales représentant les salariés, phénomène dont l'apparition serait liée aux transferts de responsabilité qui ont commencé à s'opérer en direction de ces organisations après la guerre et qui se sont accentués à la fin des années 1960¹. Ces transferts, qui ont eu pour conséquence d'accroître l'influence des syndicats sur le processus d'élaboration de l'action gouvernementale, sont rapidement apparus *a contrario* de nature à créer une distance entre les salariés et leurs représentants. La diffusion de ce type de représentations dans l'espace public est symptomatique chez les organisations concernées d'une difficulté de plus en plus marquée à préserver leur unité contre les effets de l'échange politique, c'est-à-dire à maîtriser la tension fondamentale qui s'exerce dans leur action entre pratiques revendicatives et fonction d'interlocuteur dans la relation sociale².

L'éloignement qui caractérise l'action des syndicats par rapport aux aspirations de leurs bases s'observe à des niveaux multiples. Il est évident dans le cas de la politique contractuelle engagée à l'échelle nationale, les accords interprofessionnels conclus avec le CNPF pendant la première moitié des années 1970 se révélant souvent dénués de rapport direct dans leur contenu avec les préoccupations ressenties au sein des entreprises³. Il est tout aussi manifeste dans le cadre des conflits sociaux, l'exaspération ressentie pas les salariés

une nouvelle configuration caractérisée par la pénétration des recettes néolibérales (rationalité gestionnaire, rigueur budgétaire, personnalisation des aides publiques, etc.) et l'influence d'une logique décentralisatrice qui vise notamment à confier au local le soin de mettre en œuvre les conditions de la cohésion sociale (cf. chapitre IV).

¹ Sur la critique de la notion d'« institutionnalisation », qui oublie que la capacité de représentation des syndicats dépend en partie de leur aptitude à obtenir des débouchés institutionnels, voir L. Duclos, 2006, *op. cit.* Nous reprenons partiellement à notre compte cette critique qui témoigne de la difficulté des organisations syndicales à communiquer aux salariés le sentiment de leur appartenance à un groupe autonome et l'acuité du lien existant entre leurs aspirations communes et l'action mise en œuvre par leurs représentants syndicaux.

² Cf. chapitre II.

³ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 162-163. Se diffuse dans les esprits la vision d'un syndicalisme scindé entre un échelon confédéral dominé par la logique d'institutionnalisation et un syndicalisme d'entreprise plus proche des réalités locales (P. Morville, 1985, *op. cit.*, p. 39).

pouvant aller jusqu'à déboucher sur des actes de défiance ponctuels en direction des syndicats (occupation de permanences, etc.)¹. L'existence d'une distance avec les syndicats s'explique aussi par des mécanismes internes au salariat. D'une manière générale, on observe un accroissement des divergences de vue entre les salariés selon leur niveau d'implication dans l'organisation (militants actifs, adhérents, sympathisants) ou la génération à laquelle ils appartiennent². La fragilisation du syndicalisme tient ce faisant autant à l'évolution de la composition socioprofessionnelle et démographique du salariat (rajeunissement, déqualification, féminisation)³ qu'à des mutations socioculturelles comme la généralisation du modèle consumériste et celle de la médiatisation de masse qui « *brouillent les repères sociaux et les signes identitaires sur lesquels reposaient les appartenances de classe et, partant, les appartenances syndicales* »⁴. La restructuration de l'armature industrielle et l'affaiblissement de l'identité ouvrière contribuent mécaniquement dès lors à affaiblir l'identification qui s'était opérée pendant plusieurs décennies entre syndicalisme et mouvement ouvrier⁵.

La remise en cause de cet ancrage essentiel au syndicalisme français est accentuée par la crise économique, qui conduit en quelques années à ce que les syndicats soient fragilisés dans leur fonction d'interlocuteur et de défenseur des intérêts des salariés au sein de l'entreprise. L'année 1974 voit ainsi la CFDT et la CGT entrer dans une période de diminution continue de leurs volumes d'adhérents. De ces deux organisations, la CGT est incontestablement la plus affectée, les grands « bastions » ouvriers (le secteur automobile notamment) étant les premiers touchés par les fermetures de sites et la montée du chômage⁶. La destruction de l'emploi industriel a également pour effet de réduire les marges de manœuvre des syndicats dans la relation avec le patronat. En recentrant l'action revendicative sur le seul terrain de l'emploi, elle conduit ceux-ci à adopter une attitude défensive qui n'a que peu de chances d'aboutir à des résultats. Condamnées à une certaine impuissance sur le principal sujet de préoccupation des salariés, ces organisations sont également conduites à délaisser progressivement des questions majeures comme les salaires ou les conditions de travail, ainsi que les besoins spécifiques de groupes historiquement marginalisés dans l'action

¹ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 377.

² « *Les militants chevronnés restent ainsi attachés aux schémas de 1936 quand leurs cadets hésitent entre une plus grande intégration dans la société de consommation et le rêve d'une société sans domination* » (*ibid.*, p. 377-378).

³ Le groupe ouvrier voit son poids diminuer dans la structure socioprofessionnelle du pays, passant de 37 % de la population active en 1975 à 28,5 % en 1993 (*ibid.*, p. 405).

⁴ *Ibid.*, p. 406.

⁵ *Ibid.*, p. 451.

⁶ « *Le chômage a des effets directs et massifs sur la syndicalisation. Il est l'une des causes majeures de l'érosion des effectifs* » (*ibid.*, p. 402).

revendicative (femmes, jeunes, immigrés). Combiné aux transformations sociologiques qui affectent le salariat – le fait en particulier que celui-ci ne forme plus un bloc social homogène –, ce décalage croissant entre les attentes des salariés et les résultats de l'action syndicale témoigne d'un « *épuiement de la culture sociale de la conquête et de la revendication* »¹ qui contraint les syndicats à s'interroger sur les conditions de l'efficacité de leur action. Il prendra bientôt la forme d'un « *dérèglement de la fonction représentative* »² qui soulèvera les questions de la pertinence de la médiation opérée par les syndicats dans le monde du travail et du crédit dont ils jouissent auprès des salariés.

C'est dans ce contexte que le patronat décide de reprendre l'initiative sur l'élaboration du cadre de la négociation collective. Face à un syndicalisme affaibli par l'existence d'un écart croissant entre les mots d'ordre confédéraux et les attentes immédiates des salariés, celui-ci s'attache dans la seconde moitié des années 1970 à poser les bases d'une politique de marginalisation des syndicats dans les entreprises³. Mettant à profit l'intensité des débats qui animent les scènes intellectuelle et sociale depuis 1968, il puise dans les répertoires critiques de l'action de l'État et des institutions associées à celui-ci les idées et les valeurs qui lui permettent de créer les conditions d'un renforcement de son autorité. L'intégration de la notion de qualité de vie dans l'approche patronale s'impose progressivement au regard du potentiel critique que recèle cette notion à l'égard du paradigme keynésien-modernisateur : « *Le mouvement pour la qualité de vie industrielle et urbaine introduit une rupture d'un type nouveau. Il se présente comme désintégrateur par rapport à la société industrielle en ce sens qu'il tend à remettre en cause ou à relativiser le lien perçu entre le progrès économique et le progrès social* »⁴. Alors que l'affaiblissement de la CGT entraîne une diminution de l'intensité des revendications formulées sur les thèmes « quantitatifs », le CNPF trouve là l'opportunité de déplacer la négociation vers des aspects « qualitatifs » et de proposer une refondation du rapport salarial privilégiant le développement de l'autonomie à celui de la sécurité⁵.

Le choix d'instaurer de nouvelles formes d'expression et de représentation directe des salariés au sein de l'entreprise s'inspire de la même manière des critiques formulées à l'égard des diverses formes de hiérarchies existantes et militant en faveur de l'autogestion qui caractérisent la pensée d'une partie de la sociologie et de la gauche politique pendant les

¹ P. Rosanvallon, 1989, *op. cit.*, p. 163.

² J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 274.

³ P. Morville, 1985, *op. cit.*, p. 36.

⁴ M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 13.

⁵ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 272 et 274.

années 1970¹. La « nouvelle politique sociale » du patronat prospère ainsi sur l'incapacité des organisations syndicales de répondre à l'émergence d'exigences inédites chez les salariés : renforcement de l'autonomie dans le travail, amélioration de l'information, possibilité de s'exprimer sur les conditions de travail, etc. Bénéficiant d'un contexte favorable – le développement des luttes sociales a partiellement désengagé les militants syndicaux de la gestion de la vie quotidienne dans l'entreprise, la crise a pour effet d'accentuer les divergences d'intérêts entre les salariés –, elle s'efforce de diffuser l'image d'une entreprise à même de défendre au mieux l'intérêt général par sa capacité à prendre en charge individuellement les besoins des salariés et à se substituer à des syndicats prisonniers d'une approche fondée sur la défense d'intérêts collectifs². L'offensive est redoutable pour ces derniers. Elle joue un rôle actif dans le fait que les syndicats ne détiennent plus, au niveau de l'entreprise, « *le monopole de l'expression des intérêts et des opinions, ni celui de la médiation* »³. En court-circuitant les circuits d'information qui relèvent historiquement de la sphère syndicale (comités d'entreprise, délégués du personnel), les chefs d'entreprise « *dépossèdent le syndicat de sa légitimité de négociateur privilégié dans l'entreprise, affaiblissant son audience auprès des non-syndiqués qui, dans les entreprises françaises, constituent la grande masse des salariés* »⁴. La volonté patronale de mettre l'accent sur les relations sociales dans l'entreprise prend une fois de plus en défaut une médiation syndicale affaiblie par la tendance qu'ont eue les deux grandes centrales françaises durant les années 1970 à placer leur action sur le terrain idéologique au détriment de leur rôle institutionnel sur le lieu de travail⁵.

La crise du syndicalisme français procède également d'une déconnexion par rapport aux luttes sociales. Cette coupure est d'autant plus déstabilisante pour l'identité du mouvement syndical qu'elle intervient au terme d'une période pendant laquelle le

¹ *Ibid.*, p. 273.

² P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 399 et A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 159. Une critique similaire de l'anachronisme des organisations syndicales est mobilisée dans le cadre de la revendication d'un assouplissement du fonctionnement du marché du travail, le patronat défendant l'idée selon laquelle « *l'essentiel des rigidités des entreprises et, plus largement, de l'économie française, est dû à l'action pernicieuse des syndicats qui conduit à la "massification"* » (J. Bunel, J. Saglio, 1980, *op. cit.*, p. 497).

³ P. Rosanvallon, 1989, *op. cit.*, p. 43-44.

⁴ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 159. Le danger représenté par cette tendance nouvelle du patronat à vouloir incorporer les aspirations des salariés au cœur de sa politique sociale est explicité en 1984 par Edmond Maire : « *De plus en plus de salariés sont porteurs d'un projet individuel qui se traduit, dans l'entreprise, par des demandes d'horaires de travail différenciés, d'autonomie dans la gestion de leur travail, de formation individuelle, de carrière professionnelle. Or, notre pratique syndicale accorde la priorité aux demandes collectives qu'il est possible d'unifier dans des revendications simples, valables pour tous (...). À ignorer cette volonté d'identité personnelle de plus en plus forte, le syndicat se coupe des salariés et laisse un terrain libre au patronat, qui a déjà montré sa capacité à l'occuper* » (cité par P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 410).

⁵ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 183.

syndicalisme a connu son apogée comme mouvement social¹. Elle s'opère en relation avec une succession d'évolutions apparues à quelques années d'intervalle : l'effritement de la conscience collective ouvrière résultant de la désindustrialisation et de la disparition des communautés ouvrières établies dans les quartiers populaires à partir du milieu des années 1960, l'émergence ensuite d'un mouvement social porteur d'un modèle de société se définissant par opposition à la société industrielle, la difficulté croissante qu'éprouvent enfin les syndicats en période de crise économique pour obtenir des résultats conformes aux attentes des salariés et faire la preuve de leur utilité sociale.

La dissociation entre mouvement syndical et mouvement social se signale au plus fort du climat de contestation sociale des années 1970 à travers l'émergence de luttes amorcées par des collectifs extérieurs au monde ouvrier. Portant sur diverses dimensions de la qualité de vie, ces luttes représentent alors une opportunité pour les syndicats ouvriers de renouveler leurs pratiques revendicatives et d'actualiser leur action au regard des nouvelles aspirations émanant de la société (amélioration du cadre de vie, participation des intéressés à l'élaboration des décisions publiques, etc.). Dans un certain nombre de cas, les syndicats conservent un rôle moteur dans l'organisation de l'action collective ainsi que dans l'élaboration des revendications² – domaines dans lesquels leur apport est alors loin d'être insignifiant³. Mais de nombreuses luttes sont également menées en l'absence d'une implication notable de la part de ces organisations (cf. la médiocrité du relais assuré par les militants syndicaux dans les entreprises en particulier⁴). D'une manière générale, le renouvellement des thèmes et des modalités de l'action revendicative résultant de l'apprentissage effectué au fil des luttes par une nouvelle génération de salariés s'opère hors de la sphère d'influence de syndicats qui se montrent incapables de prendre le train en marche : « *c'est justement au moment où une réflexion issue des pratiques quotidiennes commence à se nouer que la stratégie du mouvement syndical est happée par la dynamique*

¹ Cf. chapitre IV.

² *Ibid.*, p. 135.

³ La contribution de la CFDT et de la CGT au débat qui sous-tend les luttes sociales des années 1970 tient en premier lieu à leur capacité à orienter la réflexion sur les conditions du développement ainsi que sur la connaissance des besoins sociaux et la détermination démocratique des objectifs de la production (les revendications relatives à l'autogestion et à la gestion démocratique, cf. M. Durand, Y. Harff, 1977, *op. cit.*, p. 243 et 246). Elle se situe également dans leur volonté de faire le lien entre des logiques sectorielles habituellement traitées séparément les unes des autres (cf. stratégie cégétiste de « globalisation des revendications »). L'apport de ces organisations à l'élaboration des revendications sociales repose enfin sur leur aptitude à construire un cadre de référence commun à l'ensemble des luttes et propice à la contestation de l'ordre social (lecture du monde social en termes d'antagonisme de classes, référence centrale à la position du travailleur dans la société capitaliste, etc., cf. L. Mathieu, 2009, *op. cit.*, p. 104).

⁴ Le faible écho rencontré par les luttes urbaines au niveau de l'entreprise dénote la part de responsabilité incombant aux syndicats dans l'échec de la stratégie de totalisation qui justifiait en partie l'attente suscitée à gauche par ces luttes.

politique que crée l'union de la gauche, avant d'être débordée par le développement de la crise »¹. La façon dont les organisations syndicales se retirent des mouvements sociaux urbains dans la seconde moitié des années 1970 en relation avec la crise économique est révélatrice en définitive de l'absence d'enracinement du thème de la qualité de vie dans les pratiques revendicatives².

Cette dissociation se confirme quelques années plus tard avec le recentrage de la CFDT. Fruit de la volonté confédérale de prendre ses distances avec le champ politique et d'enrayer la chute des effectifs qui touche l'organisation depuis 1976 (voir *infra*), la rupture opérée à cette occasion revêt une dimension qui dépasse de loin le fait d'abandonner les journées d'action interprofessionnelles ou le principe d'unité d'action à deux³. Le choix de la CFDT de « (reprendre) *franchement son rôle de syndicat* »⁴ a une incidence forte au sens où cette organisation affichait jusque-là une posture combative et innovante. Elle incarnait une certaine capacité du mouvement syndical à coller aux évolutions économiques, à représenter les nouvelles catégories de salariés (immigrés, femmes, déqualifiés, etc.) et à endiguer la critique naissante de la légitimité du syndicalisme français – elle n'apparaissait pas prisonnière du jeu de la négociation collective ou du paritarisme⁵. S'il répond à la nécessité d'assurer la survie de l'organisation, ce virage brutal de la CFDT vers l'intégration institutionnelle aura tendance à déstabiliser la capacité de représentation de la sphère syndicale prise dans sa globalité « (en fragilisant) *les options les plus contestataires* (et en brisant) *le lien avec le terrain même des luttes* »⁶.

Le décrochage opéré vis-à-vis de la conflictualité sociale alimente la critique de l'« institutionnalisation » qui frappe les syndicats français au cours des années 1980. L'importance des prérogatives détenues dans de multiples institutions heurte alors de nombreux observateurs compte tenu de l'ampleur de la crise d'adhésion qui gagne l'ensemble du mouvement syndical pendant cette période⁷. Le paritarisme joue un rôle prépondérant dans cette crise identitaire, représentant à la fois « *ce qu'il reste de puissance au syndicalisme*

¹ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 143.

² R. Mouriaux, C. Villanueva, 1994, *op. cit.*, p. 37.

³ Présentée comme une alternative pertinente dans le rapport Moreau de 1978, la nouvelle approche confédérale s'impose définitivement l'année suivante dans le cadre de la stratégie de « resyndicalisation » validée sous l'impulsion d'Edmond Maire à l'occasion du Congrès de Brest.

⁴ H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 277.

⁵ Le recentrage de la CFDT entraîne en effet l'abandon progressif de la référence autogestionnaire et de la synthèse entre réformisme et radicalité que cette organisation prétendait réaliser (L. Mathieu, 2009, *op. cit.*, p. 29).

⁶ *Ibid.*, p. 116.

⁷ Toutes forces confondues, le taux de syndicalisation se situe aux environs de 12 % en 1985, soit un taux inférieur de moitié à celui de 1974 (R. Mouriaux, 2008, *op. cit.*, p. 76).

français (et) l'une de ses faiblesses : la présence de milliers de permanents, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, dans des organismes paritaires et des comités de toutes sortes, apparaît en effet disproportionnée par rapport aux effectifs syndicaux et à la faiblesse de l'audience électorale dont jouissent les confédérations »¹. Le renforcement de l'ancrage institutionnel des syndicats (consolidation des droits syndicaux dans le cadre des lois Auroux en 1982², augmentation des moyens mis à disposition des confédérations³) participe alors d'une évolution générale qui tend à transformer ces organisations en « agences sociales » au détriment de leur rôle de relais de la contestation sociale⁴. Cette évolution impose l'image d'un syndicalisme vidé de ses adhérents et dont l'action serait en voie de bureaucratisation. La « fonctionnarisation » des syndicats est de plus en plus décrite comme un facteur de conservatisme social, tandis que leur action revendicative est fréquemment accusée de se placer avant tout au service d'intérêts catégoriels⁵.

Fondamentalement, la crise de légitimité qui affecte le syndicalisme français durant les années 1980 est directement liée aux limites de sa capacité de représentation. Ces limites sont patentées dans le cas des pratiques revendicatives mises en œuvre par les syndicats ouvriers dans le cadre des mouvements sociaux. La participation aux luttes sociales occupe une place centrale dans l'action syndicale. Loin de constituer une spécificité de l'acteur syndical⁶, elle n'en constitue pas moins un facteur essentiel de reproduction de la qualité représentative des syndicats⁷. Elle représente souvent une étape cruciale dans la formation et la socialisation politiques des militants, c'est-à-dire dans la production « d'une base réduite mais impliquée, capable d'exercer un effet de levier sur un plus grand nombre de salariés »⁸. Le recours au répertoire de la conflictualité a également partie liée au processus de fabrication des identités collectives⁹. Formant un moment propice à l'élaboration de revendications, la mobilisation

¹ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 395.

² Parmi les mesures prises dans le cadre de ces lois votées entre le mois d'août et le mois de décembre 1982, on peut retenir l'instauration d'un droit d'expression directe des salariés dans l'entreprise, l'extension de la possibilité d'établir une section syndicale dans les entreprises de moins de 50 salariés et l'adoption d'un principe de négociations annuelles sur les salaires entre les employeurs et les membres du comité d'entreprise.

³ Les mécanismes de subventions accordées aux organisations pour financer la formation des militants seront confortés en 1989 par l'adoption d'un système de déduction fiscale au titre des cotisations versées (*ibid.*, p. 397).

⁴ P. Rosanvallon, 1989, *op. cit.*

⁵ Pour un aperçu des critiques formulées pendant cette période sur le registre de la dénonciation du « corporatisme syndical », voir notamment F. de Closets, 1985, *Tous ensemble*, Paris, Seuil. Le procès intenté aux syndicats est alors particulièrement vif à l'égard de la fonction publique, secteur où l'implantation syndicale est la plus forte et représenterait un facteur de blocage du fait de l'égoïsme caractéristique de syndicats de fonctionnaires attachés à leurs « privilèges » (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 399).

⁶ La disposition à agir et à se mobiliser est une caractéristique générale de la culture politique française (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 59, l'auteur se référant à C. Tilly, 1986, *op. cit.*).

⁷ *Ibid.*, p. 62.

⁸ *Ibid.*, p. 62.

⁹ P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 448.

dans les luttes joue ainsi un rôle important dans l'identification du groupe et la construction de la représentation¹. Le processus d'élaboration d'une capacité de représentation se joue aussi au sein de l'entreprise, dans les tâches représentatives quotidiennes par lesquelles « (les représentés) *doivent pouvoir se reconnaître ou se projeter dans l'image du représentant (et que celui-ci) doit rester des leurs, faire partie du "nous" construit par la fonction d'autonomie* »². De l'intensité de ces pratiques représentatives développées sur le terrain dérivent en partie la communauté de valeurs et la solidarité qui sont à la base de l'organisation syndicale³.

La critique de la médiation opérée par les syndicats résulte précisément du dérèglement qui affecte cette mécanique de la représentation à partir de la seconde moitié des années 1970. Souffrant d'une diminution drastique des capteurs dont il dispose dans les entreprises du fait de la chute du nombre d'adhérents, se montrant incapable de prendre en compte les nouvelles formes d'exclusion qui se développent dans la société⁴, le syndicalisme tend dès lors à perdre « *la position de médiateur central de la solidarité qui avait historiquement été la sienne* »⁵. À l'instar de la moindre capacité d'encadrement dont les syndicats font preuve dans les luttes sociales – les luttes de défense du cadre de vie dans le cas qui nous intéresse directement –, cette dérive de la représentation témoigne d'une « *crise morale du syndicalisme* »⁶ qui procède d'une perte de contact de l'action revendicative par rapport à l'expression des aspirations et des besoins sociaux. C'est cette dégradation de la capacité de représentation des syndicats et le décalage flagrant avec les responsabilités formelles qui sont les leurs dans la sphère de régulation sociale qui conduisent à mettre en cause la qualité de la représentation qu'ils mettent en œuvre au quotidien : « *L'institutionnalisation du syndicalisme, c'est cela, non pas le fait d'être là où se discutent les intérêts des salariés, mais d'y être dépourvu de ce lien représentatif qui donne sens et force à la présence (institutionnelle)* »⁷.

¹ « (Les revendications) *sont le lieu où les aspirations hétérogènes non seulement des individus mais aussi des différents groupes professionnels ou autres (de genre, de nationalité, etc.) trouvent sens dans l'expression collective* » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 269-271).

² *Ibid.*, p. 283.

³ J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 19.

⁴ André Gorz représente alors l'un des principaux observateurs critiques du syndicalisme, dénonçant l'impuissance de celui-ci à représenter la « *non-classe des non-travailleurs* » qui ne peuvent plus se reconnaître dans le travail (1980, *Adieux au prolétariat. Au-delà du socialisme*, Paris, Ed. Galilée).

⁵ P. Rosanvallon, 1989, *op. cit.*, p. 176-177

⁶ *Ibid.*, p. 171 sqq.

⁷ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 283. Le diagnostic est identique chez Pierre Rosanvallon qui pointe « *la dissociation des conditions de la régulation et de la représentation sociales, fonctions qui étaient historiquement imbriquées dans l'idée de représentativité. D'où le nouvel usage de la représentativité, de plus en plus "fonctionnel" et de moins en moins sociologique* » (1989, *op. cit.*, p. 251).

La faiblesse du lien représentatif élaboré par les organisations syndicales n'est pas un phénomène nouveau¹. Mais elle apparaît de manière éclatante au moment où le pays s'enfonce dans la crise économique, période pendant laquelle la fonte des effectifs syndicaux contribue à en faire une menace pour la légitimité de l'acteur syndical. C'est dans ce contexte que se manifestent le plus clairement les inconvénients inhérents à l'architecture du droit social et à sa fondation sur la notion de représentativité légale des syndicats². Cette construction juridique a en effet poussé les organisations ouvrières à jouer le jeu de l'intégration institutionnelle – « *la représentativité comme technique de gestion* » – tout en les exonérant de devoir exercer la mission de socialisation qui constitue pourtant leur raison d'être – « *la représentativité comme qualité sociale (capacité de traduire et d'exprimer les besoins et les demandes d'un groupe)* »³. Or, transiger sur la qualité de son rapport sociologique au groupe salarié revient dans les faits pour le syndicalisme à renier l'ambition d'incarner une forme immédiate de représentation qui fonde sa spécificité : « *S'il ne fait que s'insérer dans un processus général de représentation-spécialisation, il change donc de nature* »⁴. Au final, l'intégration a moins contribué à accroître la légitimité des syndicats auprès des salariés qu'elle n'a constitué un facteur de vulnérabilité exposant ceux-ci au risque d'un déséquilibre de leur fonction représentative. Dans une certaine mesure, on peut même estimer qu'elle a pesé historiquement de manière négative sur la capacité des syndicats à constituer le mouvement ouvrier en force autonome⁵.

Confronté à une crise de légitimité sans précédent dans son histoire, le syndicalisme n'a de cesse à partir de cette période de tenter de se défendre face aux attaques qui mettent en doute sa représentativité réelle. Il doit ainsi répondre aux critiques qui pointent les dérives présumées du « corporatisme syndical » – celles notamment qui voient dans la participation des syndicats à la gestion du système de protection sociale moins l'effet d'une volonté d'y faire valoir les intérêts des salariés ou d'une croyance dans les vertus du partenariat social que l'expression d'un attachement aux ressources générées par la présence dans les institutions

¹ Certaines dimensions du phénomène se manifestent de manière précoce dans le processus d'émergence du syndicalisme ouvrier. Le manque de surface représentative des syndicats peut ainsi s'interpréter comme un legs de la réticence historique du syndicalisme révolutionnaire à s'élargir à des groupes non ouvriers comme les fonctionnaires ou les employés (*ibid.*, p. 249).

² La capacité du syndicalisme à construire l'autonomie du groupe ouvrier a été partiellement bridée par cette configuration : dans l'ordonnance Parodi du 28 mai 1945, « *c'est l'État, et en dernière analyse les services du ministère du Travail, qui jugent de la qualité du rapport qu'entretient une organisation avec le monde du travail, et qui se trouvent donc les garants de l'identité syndicale* » (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 297).

³ P. Rosanvallon, 1989, *op. cit.*, p. 109.

⁴ *Ibid.*, p. 117.

⁵ C'est du moins le type de dynamiques qui se manifeste dans l'enceinte de l'entreprise où « *Tout s'est passé comme si la dimension informationnelle du syndicalisme avait décliné en même temps que l'institutionnalisation de la représentation progressait* » (*ibid.*, p. 136).

concernées¹. Il est aussi régulièrement conduit à devoir se justifier devant les accusations qui dénoncent en lui un nouveau vecteur du conservatisme social (contribution à l'entretien d'un système de protection sociale devenu inégalitaire pour une partie des salariés, absence de relais des luttes engagées sur le terrain²). Les critiques dont il est l'objet participent en l'espèce d'un processus de banalisation de la forme syndicale qui conduit à lui dénier toute spécificité³. Ces critiques émanent pour une grande part d'entreprises concurrentes de représentation qui s'efforcent de contourner le monopole de représentation des syndicats en faisant valoir des vertus qui les distinguent de ces derniers (capacité d'action rapide et ciblée, souplesse des formes d'organisation, indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, absence de tentation de « résistance au changement »...)⁴. Ce qui se présente comme une perte de centralité du mouvement syndical dans le processus de transformation de la société⁵ provoque l'apparition de nouveaux porte-parole sur la scène de la contestation sociale. Ce sont les associations de défense du cadre de vie au cours des années 1970, qui par leur capacité à engager de nouvelles formes de luttes dans l'espace urbain remportent une audience « *dans les milieux universitaires (qui) crédibilise la recherche d'une expression générale des citoyens par les associations* »⁶. Ce seront les coordinations et les associations de chômeurs pendant les années 1980-1990, dont l'émergence manifesterà l'effacement progressif du mouvement syndical dans son rôle de capteur des aspirations à l'émancipation et d'initiateurs de luttes en faveur d'une plus grande justice sociale.

¹ La crise du syndicalisme expose nécessairement les organisations syndicales à ce type d'interrogations portant sur leur légitimité : « (...) *l'entreprise de représentation de l'ensemble d'une catégorie est parfois secondaire (par définition ou par dérive) par rapport à la délivrance d'autres biens. Les syndicats défendent-ils les salariés, les adhérents et/ou la pérennité de l'organisation comme détentrice du droit de représenter les salariés ?* » (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 97).

² Le fait que les syndicats réservent leur soutien à certains mouvements sociaux s'explique souvent par la difficulté de l'exercice qui consiste pour eux à articuler l'ensemble des étapes du cycle de l'action syndicale. Cette difficulté ressort clairement dans le contexte des années 1970 et l'émergence de luttes dans lesquelles les appareils syndicaux sont régulièrement débordés par l'intensité de la combativité ouvrière : « *Pour utiliser les flambées combatives qui surgissent dans telle ou telle usine de façon à les monnayer politiquement, le syndicat doit être capable de généraliser ces luttes, toutes les fois que cela lui est utile et au contraire de les circonscrire quand leur généralisation incontrôlée serait dangereuse pour lui. On trouve là l'application de la distinction entre le rôle des organismes représentatifs de la base dans l'entreprise et celui des appareils syndicaux proprement dits ; d'où la latitude dont jouissent les dirigeants syndicaux d'assumer ou de ne pas couvrir les actions lancées par la base tout en continuant à les contrôler au moins partiellement. (Tel exemple) montre à quel point la position du syndicat est sur le fil du rasoir, risquant constamment de perdre la confiance de sa base ou son crédit auprès de la partie adverse* » (A. Pizzorno, 1971, *op. cit.*, p. 126).

³ « (Le syndicalisme) *devient inévitablement perçu comme un groupe de pression parmi d'autres dès lors que son action ne s'inscrit plus visiblement dans une perspective universaliste* » (P. Rosanvallon, 1989, *op. cit.*, p. 177).

⁴ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 86 et J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 13.

⁵ Cf. les thèses développées par Alain Touraine.

⁶ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 167.

... ainsi que par une perte d'influence des organisations syndicales dans la relation sociale

Entamées sous le signe de la relance de la négociation collective, les années 1970 sont marquées en bout de course par un effritement de la capacité des organisations représentant les salariés d'influer sur la régulation du social. Cette évolution est liée à l'existence de tendances propres au paysage syndical français qui étaient déjà perceptibles pendant la décennie précédente¹ et qui ne cessent de s'accroître au long de ces années. Elle tient en partie à l'approfondissement des divisions qui traversent historiquement la sphère syndicale (voir *supra*). Le contexte politique et social des années 1970 contribue en effet à intensifier les clivages qui se manifestent dans la manière dont chaque organisation conçoit la finalité de l'action syndicale et l'articulation de celle-ci avec l'action publique. Un clivage s'opère d'abord dans le cadre de la politique contractuelle entre les syndicats dits « réformistes » (CGT-FO, CFTC et CGC) et ceux qui situent ouvertement leur action dans une perspective révolutionnaire après la crise de 1968 (CFDT et CGT). Les premiers perçoivent dans le cycle de négociations amorcé par le CNPF un moyen de mettre en pratique leur conception d'un syndicalisme responsable et capable de s'intégrer dans la sphère du partenariat social pour y défendre les intérêts des salariés². À l'inverse, les seconds maintiennent en permanence une distance avec une dynamique qui leur semble heurter la culture syndicale de contestation dont ils se veulent dépositaires.

Un second clivage s'affirme entre les deux principales organisations syndicales françaises. Il s'impose en dépit de l'accord d'unité d'action conclu en 1966, celui-ci ne revêtant pas la même finalité pour la CGT, qui y voit l'ébauche d'un programme commun de gouvernement des partis de gauche, et pour la CFDT, dont la logique est autant syndicale (être reconnu par les syndicats laïques comme un syndicat « ouvrier » et si possible devancer la CGT-FO) que politique (affirmer son autonomie par rapport aux partis politiques)³. Ces différences conceptuelles se manifestent clairement dans la manière dont chaque organisation inscrit son action dans les mouvements sociaux urbains. L'investissement de la CFDT dans ces luttes semble dénué d'arrière-pensées politiques, la contestation des fondements de la société de consommation et la revendication d'une démocratisation de l'élaboration de la politique urbaine s'accordant avec le projet autogestionnaire et le syndicalisme de

¹ Cf. chapitre IV.

² « *Les accords interprofessionnels permettent (...) aux grandes organisations de faire la preuve de leur sérieux, de leur représentativité et de leur influence* » (J. Bunel, J. Saglio, 1979, *op. cit.*, p. 173).

³ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 163.

transformation sociale que l'organisation s'efforce alors d'incarner. Logiquement, l'organisation cédétiste s'emploie pendant cette période à développer une conception spécifique de la ville qui participe pleinement du renouvellement de la pensée urbaine mis en œuvre par la Nouvelle gauche. Le positionnement de la CGT est plus ambigu : si cette confédération perçoit dans les luttes urbaines un moyen de contribuer à la conquête du pouvoir par la gauche politique, elle a tendance à se placer en retrait des luttes qui mettent en cause la société industrielle et opposent revendications matérielles et revendications qualitatives¹. L'extériorité entretenue par la CGT s'exprime plus largement par son refus d'élaborer un projet revendicatif autonome – et ainsi de prendre part à l'effervescence intellectuelle qui accompagne les luttes urbaines – par souci de ne pas empiéter sur la responsabilité du politique.

Le consensus qui s'opère entre les deux organisations sur un certain nombre de revendications et de méthodes d'action dans le contexte combatif des années 1970 permet à l'accord d'unité d'action de survivre à ces divergences idéologiques pendant plusieurs années². Les facteurs de divergence l'emportent cependant suite à la rupture de l'union de la gauche de septembre 1977. La CGT réagit à l'abandon du programme commun en « recollant » au PCF et en se laissant pénétrer par l'« esprit de scission » qui s'exprime vis-à-vis de la gauche non communiste³. La CFDT en profite de son côté pour recouvrir toute son autonomie dans l'impulsion des mobilisations collectives et la participation au débat idéologique. La stratégie de « recentrage » se justifie aux yeux de la majorité confédérale par la nécessité de rompre avec une logique unitaire coupable d'avoir conduit la CFDT à faire allégeance aux partis politiques et à subordonner la transformation sociale à une victoire politique de la gauche⁴. En plus d'offrir aux salariés une alternative syndicale dégagée de

¹ Les approches de ces deux organisations peuvent apparaître complémentaires au regard de leurs préoccupations – et de leurs lacunes – respectives : dans sa volonté d'identifier de nouvelles formes d'exercice de la démocratie, la CFDT inscrit son action dans une problématique institutionnelle qui tend à éluder la question de la nature de classe du pouvoir, alors que la CGT développe à l'inverse une approche qui, tout à son projet de créer les conditions d'une conquête du pouvoir par les partis de gauche, occulte en partie la question institutionnelle (N. May, F. Dussart, G. Ribeill, 1978, *op. cit.*, p. 114-115).

² P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 441.

³ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 165-167. Le 40^e Congrès de 1978 marque ainsi la marginalisation des « *tendances partielles, en partie contredites dans l'organisation elle-même* », qui s'étaient affirmées à l'intérieur de l'organisation après 1968 : approfondissement de l'unité d'action, prise en compte du travail des femmes, volonté de faire advenir une démocratie syndicale de masse, ouverture politique aux militants socialistes, etc. (*ibid.*, p. 167, citant J.-L. Moynot, 1982, *Au milieu du gué – CGT, syndicalisme et démocratie de masse*, Paris, PUF, p. 70).

⁴ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 431. L'analyse des responsables cédétistes n'est pas infondée, la volonté de jouer un rôle politique ayant conduit la CFDT à s'aligner sur les positions de la gauche politique dans un certain nombre de domaines et à intégrer le parti socialiste avec les autres composantes de la Nouvelle gauche lors des Assises du socialisme de 1974.

toute influence communiste¹, il s'agit pour eux de réinvestir le terrain des luttes concrètes au sein de l'entreprise et de renouer avec le réalisme de la négociation et de la voie contractuelle². Les évolutions suivies respectivement par la CFDT et la CGT à partir de la fin des années 1970 entraînent le délitement progressif de l'accord d'unité d'action³. Cette rupture perpétue une division qui – conjuguée à la crise économique – n'aura de cesse d'affaiblir la capacité d'action des organisations syndicales au cours des décennies suivantes.

L'affaiblissement de l'influence syndicale résulte également pendant la seconde moitié des années 1970 de l'évolution suivie par les autres composantes du système de relations professionnelles. Les positions affichées par l'exécutif à l'égard des syndicats font d'abord apparaître la « nouvelle société » comme une parenthèse dans une action dominée historiquement par l'absence de culture du dialogue et l'autoritarisme de l'État. Le successeur de Chaban-Delmas à Matignon, Pierre Messmer, s'attache dès 1972 à marginaliser la CGT en recherchant la conclusion d'accords minoritaires privilégiant la CGT-FO dans les « contrats de progrès ». Son action échoue en définitive à renforcer le pôle syndical réformiste et contribue à radicaliser la CGT et la CFDT dans une attitude revendicative⁴. À partir de 1974, c'est le principe même de l'action syndicale qui semble invalidé par la vision sociale individualiste du nouveau chef de l'exécutif. Marqué par l'échec initial de la réforme de l'entreprise, conçue par le pouvoir comme le moyen d'une plus grande intégration des salariés qui « *n'entrave pas l'exercice des responsabilités* », le septennat de Giscard débouche rapidement sur un « *blocage des rapports sociaux* » qui tient avant tout à l'intransigeance opposée par le gouvernement aux revendications syndicales⁵.

Le patronat affiche une intransigeance comparable à l'égard des organisations syndicales à partir de la fin de la décennie. Les discours des dirigeants du CNDF substituent un paradigme de l'indépendance du chef d'entreprise à celui de la responsabilité collective des employeurs, témoignant de l'échec du projet élaboré pendant les années 1960 par François Ceyrac. Cette défaite des « ailes marchantes » provient alors de la radicalisation des conflits sociaux et de la crispation engendrée chez une large part du patronat par le

¹ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 169.

² L'affirmation de ce nouveau pragmatisme passe également par l'adoption d'une logique d'unité d'action à plusieurs vitesses et par l'abandon des journées d'action nationales qui avaient dominé la première partie de la décennie (R. Mouriaux, 2008, *op. cit.*, p. 73-74).

³ Après une tentative de relance avortée en 1979 dans le contexte de l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique, l'accord sera définitivement enterré en 1984.

⁴ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 133.

⁵ *Ibid.*, p. 144 et 150.

développement de nouveaux modèles de lutte¹. Elle rend compte des limites de l'autorité exercée par le CNPF auprès d'une majorité d'employeurs : les dispositions prises au niveau confédéral pour préserver la cohésion patronale ont eu l'inverse de l'effet escompté en la matière puisqu'elles ont abouti avant tout à renforcer l'influence des positions défendues par les petites et moyennes entreprises au sein de l'organisation². L'orientation de la « nouvelle politique sociale » du patronat est révélatrice des motivations qui sous-tendent le revirement opéré par celui-ci. Devant les difficultés engendrées par la crise économique, le CNPF entend manifester sa « *capacité hégémonique* » dans le domaine social, c'est-à-dire son aptitude à définir unilatéralement les solutions aux problèmes auxquels sont confrontés les partenaires sociaux³. Face aux risques engendrés par la vigueur de la contestation sociale en termes d'équilibres de forces syndicaux (consolidation de l'implantation de la CGT dans les entreprises, extension aux organisations réformistes de la dynamique unitaire créée par la CGT et la CFDT), les responsables patronaux s'efforcent notamment d'éviter tout rapprochement de la CGC avec les organisations ouvrières en associant étroitement l'encadrement à la mise en œuvre de la nouvelle politique de management⁴. Alors que la cohésion patronale est exceptionnellement élevée, l'entretien des divisions syndicales est perçu comme un moyen de perpétuer les conditions d'un rapport de force très favorable dans les relations de travail. C'est dans ce contexte que le CNPF aura tout loisir pendant les années 1980 d'engager sa bataille en faveur de la baisse des charges patronales et de la flexibilité du travail (recours à la sous-traitance, banalisation des contrats à durée déterminée et des emplois à temps partiels, etc.)⁵.

La radicalisation du patronat conduit également à l'appauvrissement de la vie contractuelle à partir de la moitié des années 1970. Dans le contexte de regain de la conflictualité sociale provoqué par la montée du chômage, l'action de l'exécutif – la politique menée par Raymond Barre en particulier – trahit chez ce dernier une faible disposition à

¹ La généralisation des occupations d'usine dans la première moitié des années 1970 explique en partie ce durcissement du patronat : « *Celui-ci se sent attaqué dans la propriété qui fonde son pouvoir, paralysé par la présence ouvrière dans l'entreprise, qui très vite donne lieu à un mouvement de solidarité avec la population locale et dès que la grève prend de l'ampleur, au niveau national* » (*ibid.*, p. 137).

² J. Bunel, J. Saglio, 1980, *op. cit.*, p. 495-496.

³ H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 291. Cette volonté d'hégémonie était déjà à l'œuvre dans la prétention à représenter l'ensemble des entreprises affichée par le CNPF à la fin des années 1960 : « *Représenter les entreprises (...) conduit à insister sur des responsabilités économiques et sociales et à se présenter comme les défenseurs d'un intérêt général et non comme des groupes de pression au service d'un intérêt particulier* » (J. Bunel, J. Saglio, 1980, *op. cit.*, p. 146).

⁴ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 157.

⁵ Le développement du travail précaire aura pour conséquence de fragiliser un peu plus les organisations syndicales en réorientant une part notable des créations d'emplois vers les « *traditionnels angles morts de la syndicalisation* » : PME, tertiarisation, féminisation (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 404).

associer les organisations syndicales à la régulation de l'économie. Pour preuve de ce durcissement, l'ouverture initiée par la CFDT dans le cadre de sa stratégie de recentrage rencontre rapidement une fin de non-recevoir tant de la part du patronat que du gouvernement, tous deux confortés dans leur refus de faire des concessions par la défaite de la gauche aux élections législatives de 1978¹. De fait, les négociations engagées avec les partenaires sociaux perdent en fréquence et en capacité d'innovation. Portant essentiellement sur des thèmes qualitatifs représentant des « zones ‘périphériques’ »² dans la négociation collective (avantages sociaux complémentaires, congés de maternité, concertation avec les cadres...), elles échouent pour la plupart à déboucher sur la signature d'accords nationaux interprofessionnels³. Dix ans après le lancement de la politique contractuelle, les organisations syndicales perdent ainsi une part significative de leur faculté à peser sur la régulation de l'emploi et du social⁴.

Une fois de plus, la capacité d'action des syndicats est altérée pour des raisons qui tiennent fondamentalement aux limites de leur qualité représentative. À côté des clivages idéologiques qui traversent la scène syndicale et des inflexions qui s'opèrent dans la stratégie du patronat et la position des pouvoirs publics, leur incapacité à articuler l'ensemble des stades du cycle de représentation constitue probablement la cause première de ce recul du syndicalisme. On sait que la puissance de l'acteur syndical résulte pour partie de son aptitude à convertir les ressources générées dans les mobilisations collectives en direction des pouvoirs publics et des institutions dans lesquelles il représente les salariés⁵. Les mouvements sociaux s'apparentent de ce point de vue à des « démonstrations publiques collectives de détermination et de capacité »⁶ dont l'effet est de rendre incontournables leurs promoteurs – ou tout au moins les groupes identifiés comme tels – en leur attribuant une capacité à amorcer le changement politique⁷. Cette démonstration de force n'est pas sans objet. Elle a vocation à

¹ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 431. Fondamentalement, « *Le patronat et le gouvernement ont repris l'initiative en s'appuyant sur la crise économique ; ils n'ont aucunement l'intention de négocier des contreparties* » (A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 176).

² F. Bloch-Lainé, 1982, *La France en mai 1981 – Forces et faiblesses. Commission du bilan, rapport au Premier ministre*, Paris, La Documentation française, cité par A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 154.

³ P. Morville, 1985, *op. cit.*, p. 34-35.

⁴ Le bilan de cette politique qui échoue à modifier les relations de travail et à imposer un système de régulation des conflits fondé sur le compromis et la négociation est lui-même assez contrasté : « *Très froidement, il convient de reconnaître que les textes signés n'apportent guère de satisfaction pour les salariés, sauf en matière de formation professionnelle. Les syndicats sont en droit d'affirmer qu'ils ont limité la ‘casse’*. Il n'empêche que le pouvoir d'achat recule, que la flexibilité de l'emploi s'accroît, que le point de vue patronal s'impose. Les syndicats n'ont à leur actif aucune innovation » (R. Mouriaux, 2008, *op. cit.*, p. 84).

⁵ Cf. chapitre II.

⁶ C. Tilly, 2003, *op. cit.*, p. 46.

⁷ « *Réussir à mettre en avant un mérite, une unité, un nombre et un engagement collectifs particuliers apporte une reconnaissance en tant que joueur crédible, avec la capacité de faire la différence dans la lutte politique*

donner du contenu et du sens à la présence des syndicats dans les institutions créées pour favoriser la participation des ouvriers à l'élaboration des décisions les concernant et agréger des soutiens à l'égard de l'action publique¹. *A contrario*, la manifestation d'une faible capacité d'appel à la base a pour conséquence mécanique de réduire les possibilités d'échange au sein des institutions. À partir du moment où elle n'est plus en mesure de démontrer son audience par sa capacité ponctuelle de mobilisation dans les luttes², l'organisation syndicale figure un appareil déconnecté de sa base et perd *de facto* de son aptitude à influencer sur les processus de prise de décision³.

L'appauvrissement de la capacité des syndicats à peser dans la relation sociale ne s'explique pas uniquement par la teneur ou l'intensité des pratiques revendicatives qu'ils mettent en œuvre. À l'instar de la difficulté qu'ils éprouvent à tisser un lien représentatif avec les travailleurs, cette évolution est en partie surdéterminée par des blocages propres au système politique français. Elle renvoie en premier ressort à la nature d'une culture politique qui confère un rôle central à l'État dans le système de relations professionnelles et conduit celui-ci « à exercer un droit de regard assez général sur la représentation »⁴. Cette centralité se traduit après-guerre par la décision d'édifier le vaste système de régulation contractuelle mis en place pour relancer la négociation collective sur la définition de critères légaux de représentativité des syndicats⁵. Le système se révèle opérant pendant plusieurs décennies, les ressources engendrées par la croissance économique contribuant à ce que le déficit de légitimité induit par la faible surface représentative des organisations signataires soit compensé par les résultats de la négociation⁶. Il commence à se détraquer au début des années 1980, à partir du moment où le manque de matière à négocier laisse apparaître les défauts d'un système bâti sur une conception figée de la représentation syndicale (fermeture du système aux organisations qui recueillent une partie des suffrages des travailleurs, entretien d'une logique d'adversité qui prend le pas sur le développement de démarches coopératives).

La dégradation du contexte économique constitue alors le révélateur de l'épuisement d'un modèle social fondé sur un compromis opérant par activation de procédures de

suiivante. (...) La mobilisation de mouvement social gagne donc sa force d'une menace implicite d'agir dans des arènes adjacentes : retirer son soutien aux autorités publiques, soutenir matériellement les ennemis d'un régime, s'allier avec des parties séparées, passer à l'action directe voire à la rébellion » (ibid., p. 48-50).

¹ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 63.

² M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 74.

³ Ce risque s'applique notamment à la production des revendications : « Les revendications qui "tombent" d'en haut, sans appropriation locale, ont un effet réduit sur la mobilisation des salariés, elles pèsent peu au moment de la négociation » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 270).

⁴ *Ibid.*, p. 296. Les éléments exposés ci-après puisent essentiellement dans le propos de l'auteur.

⁵ Cf. chapitre I.

⁶ *Ibid.*, p. 297.

concertation et de marchandage généralisé¹. La perte d'influence qui s'ensuit pour le syndicalisme se manifeste à travers deux attitudes-types également à même d'entamer la légitimité de l'acteur syndical au sens où elles trahissent dans chaque cas une impuissance fondamentale à concilier défense des intérêts des salariés et contribution à la production d'un bien commun. La première attitude consiste à cultiver une certaine extériorité vis-à-vis de la négociation collective au nom d'une conception de l'action syndicale dans laquelle la défense des intérêts des salariés se situe en priorité sur le terrain de la confrontation et des luttes. Dans la mesure où cette attitude permet aux organisations concernées d'« *échapper à la pratique toujours risquée de la signature d'accords* »² tout en critiquant les syndicats qui participent aux négociations, elle ne manque pas cependant de véhiculer l'image d'un syndicalisme incapable de prendre ses responsabilités et d'assumer un rôle de producteur de normes ajustées aux nouvelles réalités du travail³.

Outre cette tendance à la déresponsabilisation des acteurs, le cadre juridique du système de relations professionnelles induit chez les syndicats une seconde attitude qui consiste à participer aux différentes instances de la négociation collective et du paritarisme en dépit d'un rapport de force généralement favorable au patronat. Compte tenu du caractère restreint des ressources mobilisables par les représentants des salariés dans ce type de configurations, la présence dans les institutions est le plus souvent dépourvue d'une capacité à y faire entendre la voix des salariés. Dans un contexte de crise naissante du syndicalisme, elle expose *in fine* les appareils syndicaux au risque d'une dépendance à l'égard des ressources générées par l'intégration institutionnelle⁴. Ce risque, qui se matérialise dans l'intervention de plusieurs organisations à partir des années 1980, indique que l'interpénétration de l'État et de la représentation organisée des intérêts conduit à partir d'un certain point à « (transformer) *le syndicalisme en accessoire de la puissance publique* »⁵. Il est renforcé par une tendance latente du syndicalisme français qui consiste à concevoir le recours à l'État comme une alternative possible – et dans certains cas souhaitable – à la négociation avec le patronat.

¹ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 143.

² J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 300.

³ C'est le constat qui s'imposera notamment suite à l'échec des négociations engagées sur la flexibilité de l'emploi en décembre 1984, échec « *largement interprété dans la presse comme le signe d'une incapacité des syndicats à 's'adapter à la modernité'* » et (qui) *renforça leur crise de représentation* » (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 703 n, les auteurs faisant référence à R. Soubie, 1985, « Après les négociations sur la flexibilité », *Droit social*, 3, mars, p. 221-227).

⁴ « (...) *à la reconnaissance assurée par le label de représentativité s'est attachée une somme considérable d'avantages à la fois juridiques et financiers qui font aujourd'hui plus que contribuer à la vie des syndicats. Dans certains cas, ces aides sont devenues la condition de viabilité de certaines organisations qui n'ont pas – ou plus – la surface représentative suffisante pour entretenir les frais d'une confédération* » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 300).

⁵ *Ibid.*, p. 301.

Nouvelle manifestation du poids exercé par la culture politique française dans la régulation du système de relations professionnelles¹, cette attitude des organisations syndicales revêt en effet un caractère contre-productif quand il s'agit d'étayer la présence dans les institutions par la construction d'une capacité de représentation : « *le recours excessif à l'État peut aussi se retourner contre le besoin d'autonomie de la fonction représentative* »².

Un dernier facteur explique la perte d'influence essuyée par les syndicats dans la sphère des relations professionnelles au début des années 1980. La puissance caractéristique de ces organisations est profondément ébranlée par les bouleversements qui s'opèrent sur la scène politique à partir de la fin des années 1970. Le déclin entamé par le PCF (peu après celui de l'extrême gauche), puis le tournant de la rigueur décidé par le pouvoir socialiste annihilent en quelques années les espoirs placés dans l'action des grands partis de gauche par les représentants des salariés. La consécration de l'impératif budgétaire et l'affaissement programmatique de la gauche française achèvent pendant la première moitié des années 1980 de priver le mouvement syndical de l'horizon qui lui permettait jusque-là de peser sur les termes du débat idéologique et de contribuer à l'élaboration d'une alternative politique³. Ces évolutions contribuent également à ôter aux syndicats une grande partie de leurs capacités d'agrégation⁴. Ces tendances ne feront alors que confirmer la diminution de la capacité d'action des syndicats qui s'observe au terme des années 1970 : « *Commencée dans un grand élan syndical, portée par un puissant mouvement revendicatif et les espoirs que font naître l'unité d'action CGT-CFDT et l'union de la gauche, la décennie s'achève avec un syndicalisme en crise, en proie au doute, acculé à la défensive par les initiatives patronales, divisé et sans perspective* »⁵. Elles marquent l'entrée dans une nouvelle séquence historique où la difficulté éprouvée par les syndicats pour se positionner sur les conséquences de la crise économique se traduira par une remise en cause qui les touchera jusque dans leur raison d'être⁶.

¹ Pierre Rosanvallon pointe cette ambiguïté en estimant que les syndicats ont longtemps été « *immergés dans la culture politique française dans ce qu'elle a de plus profond et de plus spécifique : la vision de la loi comme seule expression véritable de l'intérêt général, la perception de l'État comme producteur de l'égalité, la confusion de l'ordre de la justice avec celui de l'étatique* » (1989, *op. cit.*, p. 140-141). L'attitude des syndicats français s'explique par une autre caractéristique forte des relations professionnelles à la française qui tient à la vigueur du conservatisme patronal (voir *supra*).

² J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 301.

³ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 412-414.

⁴ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 289.

⁵ A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 162.

⁶ « *Les organisations syndicales sont confrontées à un dilemme. Lorsqu'elles défendent les acquis sociaux des décennies précédentes et s'opposent à la baisse du coût du travail, elles sont accusées de manifester l'égoïsme de certaines professions au détriment de l'intérêt général et de nécessaires évolutions économiques. Lorsque au contraire elles cèdent du terrain, on leur reproche de ne pas assez s'opposer à la logique libérale et à l'austérité*

La quête de médiations nouvelles entre l'État et le citoyen s'analyse de ce point de vue comme l'une des principales réponses apportées par l'exécutif face à la dégradation de cette capacité d'action. Cette quête est relativement ancienne puisqu'elle s'amorce au tournant des années 1960 avec l'appel aux « forces vives » lancé par les modernisateurs. Tout indique alors dans cette démarche une absence de volonté de renforcer les prérogatives des organisations représentant les salariés. Il s'agit en l'espèce pour les responsables du Plan de prendre acte des limites du modèle de la démocratie sociale et de la stratégie consistant à fonder la régulation des conflits sociaux sur le développement de la négociation et du contrat dans le monde du travail en vue de transférer cette responsabilité vers des organisations présumées plus qualifiées pour ce faire¹. L'encouragement de la vie associative urbaine et le développement de l'animation socioculturelle leur semblent alors en mesure de favoriser le renouvellement nécessaire des formes de la citoyenneté et le dépassement des problèmes qui paraissent insolubles dans le domaine des relations au travail : « *les associations d'Education populaire étaient apparues rapidement pour les élites planificatrices comme des partenaires plus ouverts à la propagation du discours moderniste que les syndicats de salariés* »². La reconnaissance acquise par les nombreux comités de quartier qui se mettent en place à cette période et le succès d'estime remporté par les GAM constituent l'un des signes les plus évidents de cette volonté de passer d'une « démocratie de délégation » à une « démocratie de participation »³.

Les années 1970 voient l'État afficher la même disposition à promouvoir des médiations situées hors de la sphère du travail. Dominée par la recherche de « contre-pouvoirs » à celui de l'administration, cette décennie débute pourtant sous le signe du renforcement des responsabilités des partenaires sociaux voulu par les promoteurs de la « nouvelle société ». L'échec rencontré par la politique contractuelle débouche cependant quelques années plus tard sur une mise en cause des pouvoirs confiés aux représentants de la sphère professionnelle. L'adoption d'un « *idéal de l'administré comme contre-pouvoir* » provoque l'émergence de nouveaux types de corps intermédiaires : les enquêtes d'opinion et les sondages, chargés initialement d'« *appréhender la perception de l'administration par la population et (de) "révéler" ses besoins* », les associations de consommateurs qui ont

gouvernementale. Pris entre ces deux feux, le syndicalisme se cherche au court du quart de siècle envisagé, alors que la question de la "fin des syndicats" ne cesse de s'amplifier » (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 381-382).

¹ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 154.

² *Ibid.*, p. 154.

³ *Ibid.*, p. 89. La transformation progressive des mouvements de locataires en co-gestionnaires des grands ensembles s'inscrit dans une dynamique similaire (C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 155-156).

vocation à « *représenter les administrés et les faire exister en tant que collectifs* »¹, etc. Ce processus de certification de nouvelles formes de représentation n'a rien de surprenant en soi ; il relève de l'activité ordinaire du politique². Il est cependant révélateur du changement d'approche qu'opère l'exécutif au milieu des années 1970 quant au rôle institutionnel incombant aux syndicats représentant les salariés. En manifestant chez ce dernier une volonté de faire des associations un équivalent fonctionnel des syndicats dans la régulation du social, cette évolution témoigne de l'influence acquise pendant cette période par des répertoires d'action publique en quête de nouvelles articulations entre l'économie et le social et/ou de manières originales d'opérer une médiation entre l'État et l'individu : le répertoire libéral, d'abord, qui milite en faveur d'une libération de l'initiative individuelle au nom de la capacité qu'a le marché de s'auto-réguler et dont l'influence sur l'action de l'exécutif entraîne le blocage des rapports sociaux sous Giscard ; le répertoire décentralisateur, ensuite, qui ne nie pas l'utilité des corps intermédiaires mais préconise la mise en place de relais plus proches des réalités locales et dégagées des rigidités caractéristiques de l'État gaulliste.

Les secteurs du logement et de la ville n'échappent pas à ces dynamiques. Ils comptent même parmi les premiers domaines dans lesquels de nouvelles instances de médiation sont promues après-guerre afin de favoriser la mise en œuvre de l'action publique. Défendue par les élites décentralisatrices, la recherche de médiations entre le pouvoir politique et les habitants se perpétue au cours des années 1980 en dépit de la diminution de la pression critique qui s'exerce sur la question urbaine³ et des limites qui sont d'ores et déjà manifestées par la sphère associative dans son rôle de porte-parole des aspirations des populations locales⁴. Le champ naissant de la politique de la ville devient ainsi le cadre de nouveaux dispositifs destinés à donner la parole aux habitants des quartiers en difficulté et à favoriser

¹ P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 132-139.

² « *Toute politique établit implicitement une sorte de tableau des acteurs politiques qui sont autorisés à exister, à agir, à exprimer des revendications et/ou à utiliser ordinairement les ressources contrôlées par le gouvernement* » (C. Tilly, 2003, *op. cit.*, p. 34).

³ L'action revendicative relative au cadre de vie est victime de la crise économique et connaît un net reflux après les élections municipales de 1977 au profit de la question de l'emploi (R. Dormois, 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 56, 5, octobre, p. 853). L'essoufflement des mouvements sociaux se traduira progressivement par leur alignement sur le calendrier électoral, l'arrivée des socialistes au pouvoir en 1981 s'interprétant de ce point de vue comme la fin de la « *période de progressives autonomisation puis rétractation de l'espace des mouvements sociaux français* » qui s'était ouverte en mai 1968 (L. Mathieu, 2009, *op. cit.*, p. 103 et 117 – Hélène Hatzfeld estime de la même manière que l'élection de François Mitterrand aux élections présidentielles « *clôt le processus qui a vu le jeu se refermer* » et enterre « (l'aspiration) à ne pas laisser aux partis politique le monopole de l'action publique », cf. 2005, *op. cit.*, p. 277-278).

⁴ Il apparaît évident au début des années 1980 que les associations, soutenues par le pouvoir au nom de leur capacité à « changer la vie », ne sont en rien épargnées par les dérives qui affectent toute instance représentative : clientélisme, connivence avec les autorités, propension à endosser un rôle de contrôle et de surveillance dans les quartiers populaires, etc. (T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 169-172).

leur participation à l'élaboration de l'action publique¹. De la même manière, la question de l'accès au logement des personnes défavorisées suscitera l'émergence progressive des associations de lutte contre l'exclusion dans une fonction d'intermédiation entre les demandeurs de logement en difficulté et les bailleurs².

L'émergence de ces nouveaux relais sur la scène de la politique du logement coïncide dans une large mesure avec la remise en cause de l'action menée par les CIL. L'impuissance des acteurs du 1 % logement à démontrer la valeur de l'œuvre engagée peut s'interpréter de ce point de vue comme la conséquence de l'échec rencontré par les représentants des salariés au regard des responsabilités qu'ils détiennent au sein de l'institution paritaire. Alors que l'action publique a évolué dans ses orientations en intégrant les grands thèmes véhiculés par les luttes urbaines (mise en œuvre de la qualité de l'habitat, réhabilitation des quartiers dégradés d'habitat social, réorientation de l'aide au logement vers les populations défavorisées, etc.), l'inertie conceptuelle – dans le cas de la CGT notamment – et le décalage susceptible d'exister entre les discours confédéraux et les préoccupations de la base – dans le cas de la CFDT – ôtent au mouvement syndical la possibilité de réaliser une médiation pertinente dans le secteur du logement. La carence des organisations syndicales laisse le champ libre au patronat et à la technocratie des CIL pour définir les modalités d'emploi des fonds issus de la PEEC. L'absence de contrepoids opéré par les représentants des salariés participe de manière décisive à l'approfondissement du fossé existant entre les logiques qui dominent l'utilisation de la ressource financière et les attentes des pouvoirs publics en la matière. En développant prioritairement leurs fonctions de financement de la construction et de construction *via* l'activité de leurs sociétés filiales, les organismes collecteurs semblent s'exonérer des préoccupations qualitatives de plus en plus prégnantes dans l'élaboration de la politique du logement. Ainsi qu'en témoigne l'orientation des critiques émises à l'encontre du 1 % logement, cette disjonction pose la question des modalités d'inscription de l'intervention des CIL dans l'action publique et celle de la pertinence de la délégation de gestion consentie après-guerre aux partenaires sociaux. L'objet des deux chapitres à venir consiste précisément à examiner les pratiques développées par les responsables du 1 % logement pour justifier le maintien de leurs prérogatives en dépit des soupçons désormais attachés à leur action et contrecarrer la logique de reprise en main qui s'affirme progressivement au sein de l'État.

¹ Sur les premières expérimentations engagées dans ce domaine au cours des années 1970, voir M. Anselme, 2000, *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.

² R. Ballain, E. Maurel, 2002, *op. cit.*

CHAPITRE VI

—

L'INTERVENTION DE L'UNIL FACE A LA REMISE EN CAUSE GRADUELLE DU 1 % LOGEMENT (1968-1983)

Ce chapitre reprend le fil chronologique de notre étude là où nous l'avons interrompu à la fin de la deuxième partie. Il traite de l'évolution de l'organisation du 1 % logement et s'intéresse en particulier à l'influence qu'exercent dans ce domaine les transformations à l'œuvre dans l'environnement politique et institutionnel. Ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les années 1970 sont marquées par une modification des objectifs et des instruments de la politique du logement. Se nourrissant de l'écart qui se creuse progressivement entre les nouvelles finalités de l'intervention de l'État et l'action des CIL, les critiques adressées au 1 % logement atteignent dès lors un niveau tel qu'elles conduisent les pouvoirs publics à exiger un certain nombre de changements dans les modalités d'emploi des fonds issus de la PEEC. Cette demande modifie sensiblement les termes de l'impératif de légitimation auquel sont soumis les gestionnaires de la contribution versée par les entreprises. Plusieurs transformations en découleront dans l'organisation du 1 % logement au cours des années 1968-1983. Ce chapitre s'efforce de mettre en évidence les tenants et les aboutissants de ces transformations en les abordant sous l'angle de la légitimation saisie comme processus concret. Il s'intéresse tout particulièrement dans cette perspective aux initiatives développées par les acteurs de l'institution afin d'établir la valeur de l'œuvre engagée sous l'égide du 1 % logement.

L'UNIL est le principal artisan de cette entreprise de justification. Pour conforter une légitimité désormais sujette à caution, la fédération unique des CIL tente de définir des orientations capables de concilier intégration dans la politique du logement et autonomie du 1 % logement¹. Nous nous efforçons d'analyser cette intervention sur la base des échanges que les responsables fédéraux de l'institution développent en parallèle avec les pouvoirs publics et les CIL. Les relations qu'entretiennent les dirigeants de l'UNIL avec chacune de

¹ Rappelons que par autonomie du 1 % logement, il faut entendre autonomie de gestion des CIL (gouvernement par les acteurs paritaires, souplesse du cadre réglementaire), mais aussi le fait que la ressource soit investie en faveur du logement des salariés.

ces catégories d'interlocuteurs ne peuvent se concevoir indépendamment l'une de l'autre. Matérialisant les efforts produits par l'UNIL pour préserver l'autonomie relative des CIL et garantir la pérennité de l'institution, elles nous semblent au contraire devoir être pensées comme si elles formaient les deux faces d'une même médaille et participaient d'une seule et même justification¹. Pour la clarté de l'analyse, elles sont cependant traitées de manière dissociée dans ce chapitre. Dans la mesure où elles induisent directement la structure de notre propos, il nous semble opportun d'en préciser d'emblée les principaux traits.

L'UNIL s'efforce en premier lieu d'entretenir la confiance de l'État dans la capacité de ses adhérents à engager des actions à même de compléter l'intervention des pouvoirs publics et d'offrir des prolongements utiles à la politique du logement. La justification qu'elle élabore à cette fin consiste pour l'essentiel à rendre visibles les correspondances existant selon elle entre les vertus présumées des CIL et les besoins d'intervention complémentaires qui s'expriment dans ce secteur de l'action publique. Indissociable dans son contenu des critiques dont les CIL commencent alors à faire les frais, cette justification « externe » est construite de telle sorte qu'elle manifeste chez le 1 % logement une capacité à mettre en œuvre une intervention pertinente sur les points où son action suscite les reproches les plus marquants². Si l'UNIL ne réfute en rien l'impératif de changement défini par les pouvoirs publics, elle s'efforce néanmoins de démontrer que l'action des CIL conserve son efficacité du fait de son aptitude à réaliser une médiation originale entre emploi et logement. Elle espère ainsi lutter contre le risque qui verrait l'État céder à la tentation de reprendre en main la conduite du dispositif ou chercher à s'appuyer sur une autre catégorie de corps intermédiaires. La justification élaborée en direction de l'État est abordée sous deux angles différents dans ce chapitre. Nous tentons d'abord d'identifier les ressources mobilisées par l'UNIL pour construire une justification capable de coller au plus près des attentes des pouvoirs publics et de renouveler leur confiance dans la faculté des membres du 1 % logement de mettre en œuvre les changements attendus. Nous nous attachons ensuite à saisir les contraintes qui ont tendance à restreindre l'efficacité de cette intervention – contraintes qui se situent notamment

¹ Cf. chapitre II.

² Cette opération est caractéristique de toute entreprise de justification : « (...) *quand le capitalisme est obligé de répondre effectivement aux points soulevés par la critique pour chercher à l'apaiser et pour conserver l'adhésion de ses troupes qui risquent de prêter l'oreille aux dénonciations, il s'incorpore, par la même opération, une partie des valeurs au nom desquelles il était critiqué* » (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 71, la phrase étant soulignée par les auteurs).

dans la difficulté qu'éprouvent les acteurs pour intégrer les impératifs externes et dans l'instabilité des termes mêmes de l'exercice de justification¹.

L'UNIL s'emploie en second lieu à accroître l'efficacité des interventions mises en œuvre par les organismes collecteurs sur le terrain. La justification « interne » qu'elle élabore dans ce but comporte plusieurs correspondances avec la justification « externe » produite en direction des pouvoirs publics et d'autres instances de consécration symbolique dont l'action redessine en permanence les contours de l'espace de représentation². Elle se décline ainsi selon plusieurs axes qui font directement écho aux critiques formulées contre le 1 % logement (instiller de la cohérence dans la diversité des pratiques développées par les membres de l'institution, renforcer la prise en compte des évolutions socioéconomiques dans les modalités d'emploi des fonds, etc.). Il s'agit pour nous de saisir les voies empruntées par l'UNIL pour réaliser sa finalité déclarée et mettre en œuvre des orientations qui renforcent effectivement la pertinence de l'action du 1 % logement. Ce faisant, l'analyse ne se limite pas à repérer les formes prises par les relations développées avec les CIL (types de registres investis par les différents interlocuteurs, etc.) et les dynamiques qui se déploient dans ce cadre (degré de coopération/conflictualité des rapports...). Elle s'efforce également de mesurer la capacité de la fédération des CIL à atteindre les objectifs attachés à son action. Elle tente pour cela de cerner les résultats obtenus sur des dimensions essentielles (définition de nouvelles règles relatives à l'emploi des fonds ou aux structures du 1 % logement, apprentissage des CIL...), mais aussi d'évaluer l'importance des contraintes qui ont tendance à peser sur les dispositions des acteurs et à limiter la portée de l'intervention de l'UNIL. Ces contraintes revêtent des dimensions multiples que nous essayons de caractériser aussi précisément que possible dans le développement (nature et degré de la contrainte, niveau auquel elle s'exerce au sein de l'institution, etc.)³.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de préciser la nature des connaissances mobilisées pour étayer notre propos. Le choix des sources exploitées dans ce chapitre (et dans

¹ L'exercice de justification évolue dans son contenu en fonction des priorités retenues par l'exécutif dans le cadre de la politique du logement. Il en résulte une difficulté pour l'UNIL qui tient à l'écart susceptible de se créer entre les préoccupations des pouvoirs publics et les capacités présumées du 1 % logement – écart qui rend la justification plus ou moins aisée à mettre en œuvre selon les périodes.

² Cf. M. Offerlé, 1998, *op. cit.* et chapitre II.

³ Pour une partie d'entre elles, ces contraintes sont le symptôme de limites propres aux organisations professionnelles. Elles comportent une dimension structurelle – certaines ont déjà été identifiées dans le chapitre IV – mais aussi une dimension conjoncturelle, en relation avec les transformations mises en évidence dans le chapitre V pour la période étudiée. L'analyse montre qu'elles se manifestent à plusieurs niveaux de l'institution : celui des CIL (où elles agissent contre l'émergence d'un bien commun issu de la confrontation entre les intérêts des employeurs et ceux des salariés), mais aussi celui de l'UNIL et des confédérations patronales et syndicales (où elles empêchent la formulation d'une approche spécifiquement socioprofessionnelle de la question du logement).

le suivant) découle directement de notre parti pris de départ qui consiste à appréhender les changements opérés dans l'organisation du 1 % logement au prisme des échanges de ressources discursives qui se produisent entre les parties de l'échange politique sur fond de remise en cause croissante de l'intervention des CIL. Ainsi que nous l'avons précisé dans notre cadre problématique, ce type d'approches nous semble de nature à informer les va-et-vient qui s'opèrent en permanence entre les controverses portant sur la pertinence de l'action des CIL et la production des normes relatives à l'organisation du 1 % logement¹. Analyser les discours produits au sujet du 1 % logement suppose d'abord de différencier ceux-ci en fonction de leurs émetteurs et des finalités latentes qui les sous-tendent. De fait, le propos que nous développons dans ce chapitre traite alternativement de registres aussi différents que la demande de changement émanant de l'État, la justification élaborée en direction de ce dernier par l'UNIL (ou « justification externe ») et la pédagogie mise en œuvre en direction des CIL (ou « justification interne »).

Ce propos puise sa matière dans deux types de publications éditées par l'UNIL pendant la période étudiée : une revue mensuelle réalisée principalement à l'intention des organismes collecteurs et des entreprises et les comptes-rendus des manifestations organisées ponctuellement à l'échelle nationale par la fédération des CIL (congrès, journées, séminaires d'études...)². Chacune de ces sources a sa spécificité. D'un côté, une revue présentant toutes les caractéristiques d'une publication professionnelle, chargée à la fois d'informer ses abonnés et de participer à l'animation du réseau de collecte de la PEEC³. De l'autre, des manifestations dont la vocation est de constituer des arènes de débat permettant les échanges de vue entre dirigeants de l'UNIL, partenaires sociaux et représentants de l'État, mais aussi de former des « forums d'apprentissage » organisés pour convaincre les CIL qu'il est de leur intérêt de faire évoluer leurs pratiques⁴. En dépit de leurs différences, ces sources présentent

¹ Cf. chapitre II.

² Créée en 1968, la revue éditée par l'UNIL change plusieurs fois de nom au cours des années suivantes – de *L'habitation – Cahiers de l'UNIL* elle deviendra *L'habitation* en 1971 puis *Cahiers de l'UNIL* à partir de 1975. Les comptes-rendus des manifestations organisées par l'UNIL seront retranscrits dans le cadre de cette revue ou de publications *ad hoc*.

³ Elle regroupe ce faisant une série de rubriques récurrentes : éditorial du délégué général ou du président de l'UNIL, dossiers thématiques portant sur divers aspects de la politique du logement ou de l'activité du bâtiment, points sur les évolutions juridiques récentes, documents de préparation des congrès de l'UNIL, etc.

⁴ Les Congrès de l'UNIL en particulier comportent de la même manière un certain nombre de figures imposées : intervention des représentants de l'État (formulation alternative de *satisfecit* et de rappels à l'ordre), comptes-rendus des travaux des commissions regroupant les membres de l'institution (défense de l'autonomie de gestion des CIL), médiation des responsables de l'UNIL, etc. La solennité qui caractérise généralement ce type de manifestations est révélatrice de la place stratégique qu'elles occupent dans l'action des représentants nationaux du 1 % logement : « *On peut s'étonner de voir apparaître "Congrès de l'UNIL" de temps à autre, sans aucune périodicité régulière. Pour ceux qui nous font l'honneur de venir nous entendre, notre notion de congrès mérite d'être précisée. Nous nous réunissons en congrès, voire en colloque, lorsque nous avons un message à faire*

plusieurs points communs. Elles poursuivent le même objet, formant toutes deux des supports dédiés à la légitimation du 1 % logement et à l'apprentissage des changements nécessaires. Elles recèlent en outre des biais similaires pour l'analyse : occultation d'une partie des discours émis sur la scène du 1 % logement¹, déformation partielle de la réalité de l'action engagée et des relations prévalant entre les parties², brouillage de la frontière entre émetteurs et destinataires des messages³.

L'analyse présentée dans ce chapitre couvre une quinzaine d'années. Elle débute avec la mise en place de l'UNIL, dans un contexte marqué par la crise de mai 1968 dont on connaît le caractère fondateur tant dans le champ des mouvements sociaux que dans celui de l'action publique. Elle s'interrompt en 1983, année de la Réforme tranquille qui boucle cette séquence particulière à l'échelle de l'institution⁴, mais également du tournant de la rigueur dont les effets sur l'organisation du 1 % logement ne tarderont pas à se faire sentir et imprimeront de leur marque la séquence suivante (1984-1996)⁵. Durant ces années, des modifications ont lieu

passer, autrement dit, quand nous estimons que nous avons quelque chose à affirmer » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 13).

¹ Les informations communiquées dans les publications de l'UNIL sont celles que la fédération des CIL consent à relayer ou dont elle souhaite assurer la publicité. L'existence de ce filtre est révélée par l'absence de visibilité caractéristique de certains discours – ceux notamment qui dénotent une tendance des membres de l'institution à s'opposer aux orientations définies à l'échelle nationale. L'analyse s'efforce de contourner ce biais en appréhendant ces sources comme le support du discours spécifique de l'UNIL et en tentant de repérer les informations dissonantes qui échappent partiellement au tri effectué par cette dernière.

² Les discours produits par les acteurs reflètent les postures que ces acteurs ont tendance à adopter selon les circonstances. Dès lors, ils apparaissent révélateurs non pas tant de dispositions dont l'acteur serait porteur comme par essence que de l'état du rapport de force dans lequel l'acteur est inséré. L'effet déformant du discours peut également receler une dimension structurelle. C'est le cas du discours élaboré à l'intention des CIL par l'UNIL qui comporte une forte tonalité prescriptive. Ce discours peut être rapproché en cela des textes produits pour assurer la diffusion du nouvel esprit du capitalisme (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*). Revêtant une fonction comparable à celle que joue la littérature de management – « *une littérature normative qui dit ce qui doit être et non ce qui est, (s'efforce de) susciter l'adhésion aux préceptes exposés et l'engagement d'un grand nombre d'acteurs (et de) donner aux cadres des arguments pour résister aux critiques* » –, il nous interpelle de la même manière pour les distorsions qu'il opère avec le réel et pour ce que ces distorsions révèlent en creux des buts poursuivis par les représentants nationaux du 1 % logement : « *c'est précisément dans la mesure où ils constituent, dans le monde des entreprises, l'un des principaux véhicules de diffusion et de vulgarisation de modèles normatifs que (ces textes) peuvent nous intéresser ici* » (*ibid.*, p. 94-95).

³ Ce problème se pose avant tout dans le cas des relations UNIL-CIL. L'absence d'extériorité de la première par rapport aux seconds (ceci notamment à partir de la création du Conseil fédéral de l'UNIL en 1979, voir *infra*) explique que le discours diffusé par l'UNIL ne se limite pas au registre des rapports attendus entre une profession et son organe fédéral. Les prises de position de l'UNIL permettent également à un certain nombre de CIL d'émettre des messages à destination de leurs homologues dans le réseau de collecte. Ce phénomène est particulièrement flagrant lors des Congrès de l'UNIL dont les commissions de travail sont majoritairement composées de représentants des CIL qui ont ainsi la possibilité de se positionner par rapport à la demande de changement relayée par les dirigeants de l'UNIL et d'endosser le cas échéant une fraction de la pédagogie élaborée à l'intention des autres organismes collecteurs.

⁴ Cette réforme intervient en effet sur les principales questions qui ont marqué la période amorcée par la création de l'UNIL : mise en place d'un paritarisme « réel », adaptation de l'organisation du 1 % logement à la décentralisation de l'action publique, développement de la concertation et de la contractualisation avec les pouvoirs publics.

⁵ Au vu de cette conjonction de facteurs, la configuration politique spécifique du début des années 1980 peut se concevoir comme recélant une « conjoncture critique », c'est-à-dire « *une fenêtre d'opportunité où des réformes*

régulièrement dans la hiérarchie des priorités de la politique du logement, modifications qui se répercutent à chaque fois sur les termes de la demande de changement émise par l'État quant à l'utilisation des fonds issus de la PEEC. C'est également pendant cette période que se manifestent les premiers signes d'un glissement dans le positionnement du politique vis-à-vis des partenaires sociaux, d'une volonté de respecter le périmètre de l'initiative privée et d'associer systématiquement les représentants d'intérêts professionnels aux processus de prise de décision vers une tendance à l'unilatéralisme dans la production des normes relatives à l'action du 1 % logement.

L'examen des formes d'interdépendance qui se manifestent entre l'évolution de la conception de l'action publique, les termes de l'exercice de justification auquel sont tenus les gestionnaires de la PEEC et la définition de l'organisation du 1 % logement permet de mettre en évidence deux phases distinctes à l'intérieur de cette séquence. La première, qui court de 1968 à 1974, est marquée par la permanence d'un paradigme modernisateur qui tend à conserver au 1 % logement son statut d'élément du compromis fordien¹ et limite les attentes des pouvoirs publics à une intégration des ambitions affichées dans le cadre de la « nouvelle société » (1). La seconde, qui va de 1975 à 1983, se caractérise par l'émergence de répertoires néo-libéral et décentralisateur dont l'influence croissante sur la définition des recettes pertinentes de l'action publique occasionne une recrudescence des exigences formulées à l'égard du 1 % logement. Débutant sous le signe de l'arrêt de la construction des grands ensembles et de la crise économique issue du premier choc pétrolier, ces années constituent une période-charnière dans la mesure où, pour la première fois depuis 1953, les partenaires sociaux sont confrontés à une mise en cause de leur présence à la tête du 1 % logement (2)². Cette situation est symptomatique d'une crise de légitimité dont les principaux facteurs déclencheurs – les limites de la justification élaborée par l'UNIL et la défaillance des organisations syndicales et patronales dans l'exercice de leurs responsabilités – se situent au centre d'une réflexion qui revient sur l'ensemble de la séquence historique (3).

majeures sont rendues possibles par un contexte politique favorable et où les choix réalisés influencent particulièrement le cours des événements ultérieurs » (P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 429).

¹ Cf. chapitre IV.

² Cette remise en question s'opère notamment *via* les critiques formulées dans une série de rapports officiels et études mentionnés dans le chapitre précédent : R. Barre, 1975, *op. cit.*, C. Taisne, 1979, *op. cit.*, R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, ou encore G. Barbot, 1983, *op. cit.*

1. Les répertoires d'action mobilisés par l'UNIL en réponse à l'impératif de recentrage social

La première moitié des années 1970 représente un moment important dans l'histoire du 1 % logement. Cette période est marquée par des mutations socioéconomiques (bouleversement technologique, entrée de l'économie française dans la concurrence internationale, explosion démographique, croissance urbaine, etc.) dont l'ampleur justifie la définition de nouvelles orientations gouvernementales qui transforment l'environnement de l'institution. L'adoption d'un programme d'action ambitieux dans le cadre de la « nouvelle société » et la modification des finalités attribuées à la politique du logement en particulier ont pour effet de redessiner en partie le cadre dans lequel cette dernière est tenue d'inscrire ses interventions. Les écarts qui apparaissent dès lors entre l'utilisation des fonds issus de la PEEC et les nouvelles orientations de l'action publique conduisent les pouvoirs publics à demander aux organisations gestionnaires de la PEEC de réactualiser en conséquence les méthodes et les finalités qui guident leur action.

La formulation de cet impératif de changement n'a alors pas de précédent dans l'histoire du 1 % logement. Contribuant à insérer les rapports entre représentants de l'État et responsables nationaux de l'institution dans une dichotomie entre coopération et conflit, elle pousse l'UNIL à réagir en puisant les ressorts de son action dans deux répertoires distincts¹. Celui de la concertation d'abord, qui se développe rapidement en écho à la volonté de renforcer l'intégration de la PEEC dans la politique du logement, et avec une intensité telle que les principales réformes à mettre au crédit de l'UNIL sur l'ensemble de son existence sont élaborées pendant ces années-là. Le développement de la concertation sur la définition de l'emploi des fonds ou la structuration du 1 % logement représente alors un moyen de consolider l'échange politique. Il permet d'actualiser les modalités d'emploi des fonds au regard des nouvelles exigences de l'action publique tout en impliquant la reconnaissance de la valeur de l'œuvre engagée par les représentants des employeurs et des salariés – et

¹ La notion de « répertoire » revêt ici un sens qui n'est pas tout à fait équivalent à celui qui prévalait dans le chapitre précédent. Par « répertoire de critiques » (voir chapitre V), nous désignons en effet un objet qui s'apparente à ce que Philippe Bezes a appelé à un « répertoire de réforme », à savoir un ensemble cohérent de conceptions de ce qu'est le 1 % logement, des représentations de ce que devrait être ce dispositif et des recettes pour intervenir sur son organisation (cf. P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 47-48). Par « répertoire d'action » de l'UNIL, il faut entendre un ensemble de pratiques mises en œuvre par les représentants nationaux de l'institution pour tenter de peser sur la production des normes relatives à l'action du 1 % logement et de renforcer la légitimité du dispositif. Parmi ces pratiques – qui sont des pratiques discursives pour une large part –, nous nous intéressons en particulier à « l'activité de bricolage » qui consiste pour les acteurs et les groupes « (à s'approprier les répertoires d'action publique, à ajuster ceux-ci) à la situation, à la "cadrer" en vue de la définir et de déterminer l'action appropriée » (P. Laborier, 2003, *op. cit.*, p. 447, cf. chapitre II).

incidemment le maintien voire le renforcement des prérogatives détenues par ces derniers. À plusieurs occasions, la teneur des demandes de changement formulées par les pouvoirs publics pousse cependant l'UNIL à investir le répertoire du rapport de force et du conflit. Cette attitude des animateurs nationaux de l'institution s'explique principalement par l'apparition d'une tendance inédite au sein de l'État pendant les années 1968-1974, celui-ci n'hésitant pas ponctuellement à prendre des décisions autoritaires et à court-circuiter la médiation paritaire au nom du nécessaire renforcement de la dimension sociale de la PEEC.

Différents répertoires d'action sont donc mobilisés dans la relation entre responsables de l'UNIL et représentants des pouvoirs publics. De fait, il est courant de voir les dispositions affichées par les interlocuteurs connaître des variations sensibles selon les circonstances, entre confiance dans les vertus de la négociation et tentation de l'unilatéralisme chez les représentants de l'État, témoignage de bonne volonté à l'égard de la demande d'intégration et repli sur une conception autonome du 1 % logement chez les membres de l'institution. Il s'agit dans cette section de saisir les transformations à l'œuvre dans le 1 % logement comme une résultante des rapports de coopération et de conflit développés par les parties en présence. Ainsi que nous l'avons défini précédemment, ces rapports se déploient notamment dans le cadre de controverses portant sur l'organisation du 1 % logement (répartition des compétences entre État et acteurs socioprofessionnels, délimitation des possibilités d'emploi des fonds) et il est possible de se les représenter sous l'angle d'une confrontation permanente entre critique et justification. Pour en saisir la tonalité et les dimensions multiples, nous nous intéressons à l'intervention de l'UNIL, en nous attachant à deux dimensions en particulier. Les répertoires d'action que la fédération des CIL investit quand les circonstances l'exigent – en réponse notamment aux initiatives mises en œuvre par l'État dans le but déclaré d'améliorer la pertinence de l'action engagée. Et, plus généralement, les discours produits lors des échanges de vues qui ont lieu régulièrement sur la question¹.

Cette tentative de mise à plat des répertoires d'action mobilisés par des animateurs nationaux placés dans un rôle d'interface entre pouvoirs publics et organismes collecteurs se découpe en trois temps. En règle générale, l'UNIL s'efforce de composer avec la demande d'adaptation formulée par les pouvoirs publics, se prêtant d'abord au jeu de la concertation engagée sur les modalités d'emploi des fonds ou les structures du 1 % logement (1.1) avant d'entreprendre dans un second temps la justification auprès des CIL des réformes élaborées

¹ Nous accordons une place importante dans ce cadre au repérage des écarts susceptibles d'apparaître entre les motivations mises en avant par les acteurs pour justifier leurs positions et les mobiles implicites qui constituent souvent le véritable moteur de leurs actions.

avec le ministère du Logement (1.2). Lorsque les pouvoirs publics laissent libre cours à leur unilatéralisme latent et prennent des mesures qui tendent à remettre en cause les responsabilités des organisations gestionnaires, l'UNIL est spontanément disposée *a contrario* à s'inscrire dans une logique de rapport de force et à défendre chèrement la spécificité du 1 % logement (1.3).

1.1 La concertation au service d'une intégration accrue du 1 % logement dans la politique du logement

Dans un contexte dominé par la demande d'évolution émise par les pouvoirs publics, l'UNIL s'efforce avant toute chose, pendant les années qui suivent sa création, d'endosser le rôle d'interlocuteur et de partenaire de l'État dans l'élaboration des réformes à entreprendre. Les relations développées dans ce cadre avec les représentants de l'exécutif se placent principalement sous le signe de la recherche du consensus et de la construction de compromis à même de satisfaire l'ensemble des intérêts en présence. La concertation comporte des finalités spécifiques pour les responsables de l'UNIL. Son intérêt réside d'abord à leurs yeux dans sa propension à accroître la confiance placée par les interlocuteurs de l'UNIL dans le sens des responsabilités qui anime les membres de l'institution. Alors que la gestion du 1 % logement commence à être la cible de critiques précises, il s'agit en particulier pour les représentants nationaux du 1 % logement de manifester leur capacité à susciter l'adhésion des CIL aux réformes élaborées conjointement avec les pouvoirs publics. Outre cette stratégie destinée à préserver la souplesse de l'institution et les prérogatives des organismes collecteurs de toute tentation interventionniste de l'État, l'UNIL n'hésite pas le cas échéant à adopter une attitude plus offensive, mettant à profit les moments d'échanges organisés avec les représentants de l'État pour revendiquer des évolutions réglementaires dont la finalité latente pour ses dirigeants est de conforter l'efficacité de l'institution ainsi que la position des CIL en son sein.

Les pages qui suivent reviennent en détail sur les différents registres qui prévalent dans les échanges développés sur la scène du 1 % logement pendant les années 1968-1974. Ces répertoires peuvent être identifiés à partir de la confrontation d'idées et d'arguments mobilisés par chacune des parties pour défendre sa position et des effets engendrés par cette confrontation sur la définition de l'organisation du 1 % logement. Le caractère moteur de la demande d'intégration accrue émanant des pouvoirs publics apparaît clairement dans cette configuration. Formulée de manière plus ou moins pressante selon les contextes, cette requête

contraint en effet l'UNIL à entamer un processus d'apprentissage et à identifier le moyen d'amortir les effets potentiellement déstabilisants de ce regain d'intérêt pour le 1 % logement. Pour cela, la fédération des CIL développe notamment une attitude qui consiste à accéder à un certain nombre de demandes de l'État avant que ce dernier ne se décide à intervenir de son propre chef. L'adaptation du 1 % logement aux nouvelles exigences imposées par son environnement résulte ainsi d'un échange qui s'opère simultanément sur trois plans : la formulation de demandes d'évolution par les pouvoirs publics (1.1.1), la justification mise en œuvre par l'UNIL pour établir la bonne volonté et le savoir-faire des membres de l'institution (1.1.2) et l'élaboration conjointe de normes relatives à l'utilisation des fonds et aux structures du 1 % logement (1.1.3).

1.1.1 La demande de changement émise par les pouvoirs publics

Le discours élaboré par les représentants de l'État à l'attention des responsables de l'UNIL rappelle régulièrement ces derniers aux exigences de l'échange politique. Il souligne en particulier la nécessité d'actualiser l'emploi des fonds issus de la PEEC au regard de l'évolution de l'environnement socioéconomique et des transformations que cette évolution entraîne sur la demande de logements¹. Or, les pouvoirs publics expriment des attentes fortes dans ce domaine au cours des années qui suivent la création de l'UNIL². Les orientations affichées dans le cadre du VI^e Plan en témoignent. Le choix de mettre l'accent sur « l'impératif industriel » comporte deux implications majeures dans ce secteur de l'action publique. Le logement est d'abord identifié dans le rapport de la Commission de l'industrie comme l'un des équipements ayant vocation à favoriser le développement industriel³. Il compte ensuite parmi les principaux secteurs visés par un objectif de rationalisation des dépenses publiques destiné à préserver la compétitivité des entreprises françaises. Ainsi que nous l'avons noté dans le chapitre précédent, la volonté de contenir le niveau de l'aide au

¹ Le souhait de voir les CIL privilégier « l'adaptation de toutes (leurs) formes d'intervention à tous les besoins réels constatés, l'amélioration permanente de (leurs) instruments d'action » est ainsi explicité par le secrétaire d'État au Logement, Robert-André Vivien lors du 1^{er} congrès de l'UNIL organisé à Rouen (24-26 septembre 1969), cf. *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 21, janvier 1970, p. 29.

² Pour un aperçu de ces attentes telles qu'elles sont signifiées aux membres de l'institution, voir par exemple l'intervention du commissaire général au plan à l'occasion de ce même Congrès de Rouen (*ibid.*, p. 16-21).

³ « Il en va ainsi de nombreux équipements collectifs : le téléphone, les autoroutes et les autres voies de communication en premier lieu, mais aussi, dans une certaine mesure, d'autres équipements, tels que le logement, qui ne sont pas seulement des équipements sociaux, utiles au consommateur ; ils constituent aussi de véritables investissements productifs, qui permettent la mobilité des hommes et des entreprises sur le territoire, attirent les clients étrangers, élèvent le niveau moyen de la productivité nationale. Une société industrielle doit accomplir un effort permanent pour développer ces équipements de base » (cité dans *L'habitation*, 37, août-septembre 1971).

logement conduit les tenants de l'approche libérale à chercher à subordonner l'affectation de celle-ci au respect de plusieurs principes directeurs : concentrer l'effort public sur les groupes sociaux défavorisés, privilégier l'amélioration et le renouvellement du parc existant, accroître l'efficacité de l'investissement dans le logement neuf¹, favoriser l'augmentation de la part des capitaux privés dans l'investissement². Ces principes acquièrent une influence d'autant plus prégnante pendant la première moitié des années 1970 qu'ils ne disconviennent pas aux orientations politiques affichées par l'exécutif dans le cadre de la « nouvelle société » et s'accordent partiellement aux revendications qui émergent simultanément dans le contexte de la multiplication des mouvements sociaux urbains – faisant ainsi écho aux paradigmes de modernisation et de démocratisation qui déterminent les grandes orientations de l'action publique durant cette période³.

Conçue avant tout comme une aide complémentaire de celle de l'État, la PEEC est logiquement soumise à un régime similaire dans l'esprit des élites politiques et administratives – ceci quelle que soit la position occupée par ces dernières sur la scène de la politique du logement (membres de la régulation universaliste issus du Plan ou du ministère du Logement, partisans d'une approche plus résolument libérale...). Le rapport Consigny en particulier s'intéresse à la manière de compenser la diminution de l'effort public en faveur de la construction par un accroissement de l'efficacité des mécanismes et réseaux financiers mis en place au cours des années 1950 (épargne-logement, 1 % logement)⁴. Les interlocuteurs publics de l'institution formulent par conséquent le vœu de voir l'UNIL « (continuer) *de relayer l'action de l'État, afin de parvenir à une affectation toujours plus rationnelle et toujours plus sociale des sommes considérables qui se trouvent confiées à ses membres* »⁵. Leur discours puise notamment dans les critiques qui commencent à se diffuser sur la gestion du 1 % logement – critiques qui ont pour propriété à la fois de justifier la demande de changement de l'État et d'esquisser les grandes lignes de ce changement. D'une manière générale, il s'agit pour l'exécutif de renforcer l'inscription des emplois du 1 % logement dans

¹ Le cap fixé par le VI^e plan consiste en la matière à « *poursuivre l'effort de construction tout en limitant le prélèvement correspondant sur les ressources nationales grâce à la modération du coût des logements que la politique de productivité menée au cours du VI^e plan dans ce secteur rend possible* » (cité par J.-P. Bardin, « Le logement et la nouvelle société industrielle », *L'habitation*, 37, août-septembre 1971, p. 3). Le rapport Consigny recommande de la même manière d'accroître la productivité du secteur du bâtiment (1970, *op. cit.*, p. 127-128).

² Pour ce faire, plusieurs voies sont préconisées dans le rapport Consigny : la mobilisation de capitaux autres que publics, la mise en concurrence des organismes d'HLM par des maîtres d'ouvrage privés, etc. (*ibid.*, p. 122-126).

³ Cf. chapitre V.

⁴ M. Bernardot, 2008, *op. cit.*, p. 130.

⁵ Extrait d'une lettre adressée en août 1970 au président de l'UNIL, Gérard Dupont, par le directeur de la Construction, Robert Lion, cité dans *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 28, septembre-octobre 1970, p. 15.

les différents axes de la politique du logement¹. À cette fin, les représentants nationaux de l'institution sont ouvertement conviés à faire évoluer les modalités d'emplois des fonds et les structures du 1 % logement dans diverses directions.

Une invitation à adapter l'emploi de la PEEC aux nouvelles finalités de la politique du logement

Les gestionnaires de la PEEC sont incités à orienter l'utilisation de la ressource dans deux directions principales. Il est d'abord demandé aux CIL de « *considérer les logements (...) comme un instrument au service du développement économique (et) d'accompagner par le logement les grandes opérations structurantes de développement* »². Pour les représentants de l'État, l'apport des organismes collecteurs à la croissance économique passe en particulier par les aides que ceux-ci sont susceptibles de mettre en place en réponse au besoin de mobilité professionnelle induit par les restructurations industrielles. Dans ce cadre, les responsables de l'UNIL sont enjoins notamment à développer des mécanismes à même de favoriser la solidarité financière entre les organismes et les transferts de fonds sur l'ensemble du territoire³. Ils sont invités en outre à augmenter le rendement de la PEEC par une diversification des modalités d'emploi des fonds (« *développement des prêts au détriment des subventions à fonds perdus* »)⁴.

¹ Ce que le secrétaire d'État au Logement, Christian Bonnet, résumera par une formulation quelque peu abrupte à l'occasion du 3^e Congrès de l'UNIL organisé à Marseille en 1973 : « *Vous devez constituer un instrument privilégié au profit de la politique du logement dans son ensemble* » (UNIL, 1975a, « *L'institution 1 % logement. L'entreprise et le salarié* », 4^e Congrès de l'UNIL, Le Touquet, 23-25 octobre 1975. Rapport introductif, p. 70, l'expression étant soulignée par nous). La volonté d'accentuer la conformité de l'utilisation des fonds avec les objectifs de l'action publique avait déjà été explicitée au préalable par le groupe des interventions publiques de la Commission de l'Habitation du VI^e plan : « *Les ressources provenant de la contribution du 1 % sur les salaires se développent à un rythme très rapide et atteindront dans quelques années, une masse aussi importante que celle des prêts spéciaux du Crédit Foncier. Or l'affectation du 1 % reste, aujourd'hui encore, mal connue et insuffisamment orientée. (...) (Il convient) de faire que cette ressource, dont la croissance est très rapide, soit utilisée dans des conditions qui ne recèlent aucun abus. Le 1 % est un investissement libre, mais son affectation doit être une affectation sociale. Il faut, entre la liberté et la contrainte, chercher un point d'équilibre satisfaisant* » (P. Consigny, 1971, *op. cit.*, p. 8 et 25).

² Intervention de Robert Lion au Congrès de l'UNIL à Bordeaux (6-9 octobre 1971), *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 37. Le directeur de la Construction fait notamment référence aux grandes opérations d'urbanisme liées à l'aménagement des complexes industriels projetés dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire (cf. chapitre IV).

³ « *Le 1 % doit être l'instrument d'une meilleure adaptation de l'habitat à l'expansion régionale industrielle, cela suppose que vous puissiez agir avec le maximum d'efficacité à l'endroit voulu, au moment nécessaire* » (discours de Pierre-André Vivien au Congrès de l'UNIL à Rouen, *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 21, janvier 1970, p. 28). À noter que contrairement au thème de la mobilité professionnelle, le soutien apporté au secteur du bâtiment par le 1 % logement est relativement peu mis en avant pendant cette période où la politique industrielle est avant tout axée sur le développement des « secteurs de pointe » au détriment des secteurs inflationnistes.

⁴ Commissariat général du plan, 1971, *Rapport de synthèse de l'intergroupe « Financement du logement »*. Commission de l'Habitation du VI^e plan, Paris, mars, p. 25.

La participation du 1 % logement au développement économique tient également pour les pouvoirs publics dans la contribution que l'institution est en mesure d'apporter à l'amélioration de la qualité de vie. Cette conception répond à l'un des objectifs centraux de la politique du logement définie dans le cadre de la « nouvelle société » et qui confère au cadre de vie la faculté de concilier les impératifs de l'économie moderne avec les conditions du bien-être collectif¹. La politique du logement s'inscrit selon cette approche parmi les domaines d'intervention – au même titre que la formation professionnelle ou l'amélioration des conditions de travail – qui ont vocation à produire du consentement à l'égard des mutations économiques.

De par leur propension à établir un lien privilégié entre le monde de l'entreprise et celui du logement, les CIL sont perçus comme les partenaires naturels d'une telle politique. Au cours des années 1970, les représentants de l'État attirent ainsi régulièrement l'attention des animateurs nationaux et locaux de l'institution sur l'importance qui doit être accordée, dans l'utilisation des fonds, à l'amélioration de la qualité de l'habitat et à la lutte engagée contre le « mal des grands ensembles ». Ils font appel dans ces domaines « à l'imagination et à l'audace de chacun »², incitant notamment les CIL à peser sur la programmation des organismes constructeurs de façon à promouvoir des solutions innovantes en matière de formes architecturales (rompre avec la monotonie et la médiocrité caractéristiques de l'urbanisme fonctionnel des années 1950-1960) et de conception technique (privilégier des matériaux et des techniques de construction favorisant l'isolation phonique ou thermique et permettant de limiter le niveau des charges locatives)³. Les organismes collecteurs du 1 % logement sont également encouragés à améliorer l'insertion des ensembles d'habitation dans leur environnement, en contribuant au développement de la vie sociale dans les quartiers (faciliter l'intégration d'équipements socioculturels au moment de la réalisation des logements) ou en privilégiant les implantations adaptées à la géographie de l'emploi (favoriser la proximité domicile-travail de façon à permettre un meilleur accès à l'emploi et à réduire les déplacements quotidiens)⁴. Dans cette perspective, il leur est demandé en particulier de partager l'expertise qu'ils détiennent en matière de besoins en logements afin de

¹ Cf. chapitre V.

² Intervention de Robert Lion au Congrès de l'UNIL à Bordeaux, *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 36.

³ Cette demande est formulée explicitement lors du lancement des concours en faveur du développement de la recherche et de l'expérimentation dans l'habitat par le Plan-Construction. Sur cette politique, voir notamment P. Guinchat, M.-P. Chaulet, L. Gaillardot, 1981, *Il était une fois l'habitat. Chronique du logement social en France*, Paris, Editions du Moniteur, p. 167-169.

⁴ Voir sur ce point l'intervention de Pierre-André Vivien au Congrès de l'UNIL à Bordeaux, *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 40.

favoriser l'adaptation des caractéristiques de l'offre nouvelle à l'évolution de la demande¹. La participation des CIL à la réalisation des études engagées sous l'égide des directions départementales de l'Équipement est mentionnée comme l'une des modalités possibles de cette association nécessaire du 1 % logement à l'élaboration de la programmation de logements et de la planification urbaine².

À côté de cette demande d'inscription de l'emploi des fonds dans une logique d'accompagnement du développement économique, les gestionnaires de la PEEC sont également invités – à l'instar des organismes d'HLM et de plusieurs autres acteurs de la scène du logement – à accompagner le tournant engagé par la politique du logement vers un renforcement de la dimension sociale des aides au logement. Cette orientation vers une « *sélectivité plus grande* » de l'emploi de la ressource doit permettre aux CIL de répondre avant toute chose aux besoins de publics « *qui ont été jusqu'ici lésés en matière d'habitat et qui risqueraient de le demeurer dans la marche du développement* »³. Tout en s'inscrivant dans la continuité de la réforme de 1966, elle vise donc à prendre en compte les risques spécifiques qui guettent dans le secteur du logement les catégories de la population situées à la marge du salariat : personnes âgées, jeunes travailleurs, migrants ruraux, travailleurs immigrés, etc. Cette lutte contre le « *saupoudrage* » des aides du 1 % logement passe d'abord aux yeux des représentants de l'État par un arbitrage plus strict en matière d'investissement entre les opérations proposées par les organismes constructeurs : « *(...) ce sont les logements de type PLR, PSR, les cités de transit, les foyers de jeunes travailleurs ou de migrants qui doivent, par priorité, faire l'objet de vos interventions* »⁴. Elle repose ensuite sur la

¹ La volonté des pouvoirs publics d'améliorer la connaissance des besoins en logements résulte en partie des difficultés qui sont apparues au cours des années 1960 dans ce secteur du fait de l'atténuation de la pénurie de logements et de l'émergence d'une exigence nouvelle à l'égard du cadre de vie chez les ménages : problème de commercialisation rencontré par les promoteurs immobiliers sur des opérations neuves excentrées, de qualité médiocre ou dépourvues d'équipements de proximité, problème de gestion de la fraction du parc locatif social souffrant d'une désaffectation croissante des classes moyennes.

² La réalisation d'études sociologiques et techniques destinées à permettre une meilleure appréhension des aspirations et des besoins des candidats au logement constitue alors un axe fort de la politique du ministère de l'Équipement (qui consacre une enveloppe financière spécifique à cet emploi depuis la loi de Finances pour 1967).

³ Intervention de Robert Lion au Congrès de l'UNIL à Bordeaux (6-9 octobre 1971), *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 35-36.

⁴ Intervention de Pierre-André Vivien au Congrès de l'UNIL à Rouen, *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 21, janvier 1970, p. 28. Notons que les propositions visant à développer les actions spécifiques du 1 % logement ne proviennent pas uniquement du pouvoir exécutif. À titre d'exemple, une proposition de loi a été déposée le 9 avril 1970 par un député de l'Union pour la défense de la République (UDR) de façon à ce que les fonds issus de la PEEC soient partiellement utilisés pour la construction hors des grands centres urbains de logements ou de maisons individuelles en faveur de personnes âgées (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 26, juin 1970). Quelques mois plus tôt, Pierre Laroque, président de la section sociale du Conseil d'État, encourageait par courrier les CIL à suivre une série d'orientations concrètes – et sensiblement différentes dans l'esprit de celles tracées par l'auteur de la proposition de loi – en faveur du logement des personnes âgées : construction et exploitation de foyers-

propension qu'auront les CIL – en concertation avec les entreprises adhérentes – à éliminer les inégalités qui s'observent dans le système d'attribution des logements et à contribuer à ce que « *les salariés les plus modestes puissent, effectivement, être ceux, aujourd'hui (...) à qui vont les logements construits avec l'aide du 1 %* »¹. Le nécessaire recentrage social de l'emploi des fonds justifie enfin aux yeux de plusieurs spécialistes de définir « *certaines orientations prioritaires quant à l'utilisation du 1 %* »² et d'augmenter notamment la part de la PEEC dirigée vers l'amélioration et l'entretien de l'habitat³.

Une demande d'évolution de l'architecture interne du 1 % logement

Parallèlement aux souhaits qu'ils émettent au sujet de l'utilisation des fonds, les pouvoirs publics formulent plusieurs demandes relatives à l'organisation et au fonctionnement des structures du 1 % logement. Outre la mise en œuvre d'un principe de « fluidité des fonds » entre les organismes collecteurs (voir *supra*), deux attentes sont régulièrement mises en avant par les représentants de l'État au début des années 1970. La première d'entre elles consiste à généraliser le paritarisme à l'ensemble des organes de l'institution – ceci dans un contexte où l'association des représentants des salariés à la gestion des fonds est encore loin de concerner l'ensemble des CIL⁴. Cette réforme, justifiée par la nécessité de renforcer la capacité des organismes collecteurs à connaître les aspirations et les besoins de la population, est plus globalement présentée comme s'inscrivant dans le projet de « nouvelle société » (amélioration du dialogue social, association des intéressés à la définition de leur cadre de vie⁵).

logements, insertion obligatoire dans les opérations neuves d'un pourcentage suffisant de logements destinés à cette catégorie de la population, effort d'innovation dans la conception et l'aménagement des logements, implantation de services sociaux adaptés (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 23, mars 1970).

¹ Intervention de Robert Lion au Congrès de l'UNIL à Rouen, *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 21, janvier 1970, p. 19. Le groupe des interventions publiques de la Commission de l'Habitation du VI^e plan va plus loin en suggérant « (qu'un) *certain nombre d'interdictions devraient être imposées à l'affectation de ces ressources. Le 1 % ne devrait pas bénéficier aux salariés les mieux pourvus des entreprises* » (P. Consigny, 1971, *op. cit.*, p. 25, le terme étant souligné par le rapporteur).

² *Ibid.*, p. 25.

³ Commissariat général du plan, 1971, *op. cit.*, p. 25.

⁴ Un sondage réalisé à l'occasion du premier anniversaire de l'UNIL révélait ainsi – sur un total de 105 réponses exprimées représentant les deux tiers des organismes adhérents – que 55 CIL avaient opté pour une représentation exclusivement patronale contre 40 CIL ayant fait le choix d'une parité arithmétique et 10 CIL gouvernés selon une formule mixte (*L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 35).

⁵ Le souhait d'un renforcement des conditions de la démocratie sociale dans la gestion des fonds est régulièrement formulé par les représentants de l'État. Le directeur de la Construction, M.-Y. Aubert, affiche ainsi lors des 2^e Journées d'études de l'UNIL à Paris (26-28 février 1969) son souhait de voir « *la contribution du 1 % (...) devenir une affaire prise dans son ensemble et non pas au sens limitatif d'une contribution patronale du 1 %* » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 14, avril 1969, p. 47). Pierre-André Vivien appelle quant à lui de ses vœux à la tribune du congrès de Rouen l'instauration « *d'une collaboration féconde entre dirigeants d'entreprise et salariés* », soulignant – en citant le président de la République Georges Pompidou – que

L'installation de gouvernements paritaires à la tête des CIL est également perçue comme un moyen d'introduire un mécanisme d'autocontrôle au sein de l'institution. Plus largement, l'élaboration de règles favorisant l'auto-discipline dans la gestion des fonds issus de la PEEC forme l'une des requêtes les plus fréquemment formulées par les représentants de l'État¹. Il s'agit à leurs yeux d'impliquer les organismes collecteurs dans la limitation d'abus liés aux pratiques développées par certains CIL en matière de collecte de la PEEC ou à l'existence de pressions extérieures au 1 % logement (par exemple de la part de promoteurs à la recherche de capitaux bon marché et naturellement disposés à détourner la ressource de son objet social). Dans un contexte où la mise en œuvre de la politique du logement est censée reposer sur l'allègement de la tutelle de l'État et la libération des initiatives privées, la mise en place de mécanismes d'autocontrôle répond en outre à la volonté de contenir le risque d'une inflation réglementaire induit par la réforme de 1966 et de renforcer ainsi la « maturité » que les CIL sont supposés avoir acquis au fil des années². En affirmant sa préférence pour la formule de l'autodiscipline, l'État manifeste en définitive l'attachement qu'il éprouve à l'égard du caractère libéral de l'institution : « *Le choix (...) est entre la création d'un service public du logement – avec tout ce que cela comporte de procédures bureaucratiques, de lourdeur (...) et d'inefficacité, surtout – et un effort pour susciter et utiliser au mieux les initiatives. (...) Compte tenu de cette orientation, le rôle de l'État apparaît double : donner aux différents responsables les moyens d'agir et définir le cadre d'action, mais un cadre très souple... Il ne s'agit pas d'encadrement* »³.

1.1.2 Les principaux ressorts de la justification élaborée par l'UNIL

La demande de changement exprimée par les pouvoirs publics contraint les responsables de l'UNIL à un apprentissage qui comporte deux niveaux distincts : apprentissage des dispositions et de la rhétorique à même de démontrer la capacité du 1 % logement à répondre à cette demande et apprentissage des arguments et mesures permettant de convaincre les CIL

« *la conception de la participation (...) est, en fin de compte, le respect de la dignité de l'homme et la reconnaissance de son droit aux responsabilités* » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 21, janvier 1970, p. 28 et *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 46).

¹ Ainsi le groupe des interventions publiques de la Commission de l'Habitation du VI^e plan préconise-t-il « *la mise en place d'un véritable contrôle professionnel permettant d'éviter toute déviation dans l'utilisation du 1 % logement* ». Dans un esprit similaire, il recommande également « *un contrôle effectif des comités d'entreprise sur l'affectation du 1 %* » (P. Consigny, 1971, *op. cit.*, p. 26).

² Intervention de Robert Lion au Congrès de l'UNIL à Rouen, *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 21, janvier 1970, p. 20.

³ Intervention de Pierre-André Vivien au Congrès de l'UNIL à Bordeaux, *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 40-41.

de faire évoluer leurs pratiques de sorte que leurs interventions soient conformes aux attentes de l'État. Le second niveau de ce processus étant abordé plus bas, nous nous intéressons plus directement ici au premier niveau dont nous souhaitons mettre en évidence les principales dimensions. Face aux demandes d'évolution émises par les pouvoirs publics – et à la dimension critique que celles-ci recèlent implicitement –, l'attitude adoptée spontanément par les responsables de l'UNIL consiste à tenter d'établir la permanence de la valeur de l'œuvre engagée par le 1 % logement et à essayer de préserver ainsi les valeurs libérales de l'institution (primauté de l'initiative privée, etc.). Pour ce faire, ces responsables s'efforcent de produire des gages de la bonne volonté et de la compétence qu'ils perçoivent dans les différents compartiments de l'institution. Leur souhait de renforcer l'intégration de la PEEC dans la politique du logement s'exprime notamment à travers leur capacité à assimiler les orientations fixées par le VI^e Plan – ou du moins celles qui leur semblent conformes à l'objet du 1 % logement¹ – dans les recommandations qu'ils adressent aux CIL². Cette intégration relève de l'évidence dans la justification qu'ils élaborent à l'intention des pouvoirs publics. Le raisonnement, qui sous-tend la majeure partie du discours de l'UNIL, combine une poignée d'arguments récurrents : l'action du 1 % logement manifeste historiquement des convergences évidentes sur le fond avec la politique du logement ; l'évolution du contexte socioéconomique engendre aujourd'hui l'apparition de besoins d'interventions spécifiques dans ce secteur de l'action publique ; du fait de leur vocation historique et de l'acuité des capacités qui fondent la valeur de leur action, les CIL sont particulièrement bien placés pour répondre à ces exigences nouvelles.

La justification élaborée au tournant des années 1970 par les responsables nationaux de l'institution reprend ainsi point par point les attentes émanant des pouvoirs publics en s'efforçant de les accommoder avec la doctrine initiale du patronat chrétien du Nord³. Sur chacune des orientations concernées, l'organisme représentant les CIL tente de démontrer la

¹ Ainsi, les dirigeants de l'UNIL ont tendance pendant cette période à accorder une grande place aux propositions formulées par la Commission de l'Industrie et à jeter dans le même temps un voile pudique sur certaines préconisations de la Commission de l'habitation (concernant le recentrage des aides publiques sur les mal-logés par exemple).

² Ainsi le délégué général de l'UNIL, Jean-Paul Bardin, soutient-il à la veille du 2^e Congrès de l'UNIL organisé à Bordeaux en 1971 : « *Nous savons désormais comment resituer notre action. Le temps de la grande pénurie du logement étant clos, celui d'une forte croissance du développement économique passe par une industrialisation accélérée. Nous irons donc chercher nos directives dans la grande mutation industrielle de la France promise par le Plan et qui n'a pas de raison a priori de ne pas aboutir à des conclusions heureuses pour autant que cette nouvelle société industrielle soit faite pour les hommes et non l'inverse. Pour notre part, il faut faire en sorte que logement et nouvelle société industrielle ne soient pas des antagonistes mais des compléments indispensables...* » (« Le logement et la nouvelle société industrielle », *L'habitation*, 37, août-septembre 1971, p. 4).

³ Cf. chapitre III.

capacité de ces derniers d'apporter des réponses pertinentes à partir du lien qu'ils établissent entre emploi et logement, n'hésitant pas le cas échéant à mettre en avant les expériences exemplaires qui sont engagées sur le terrain pour attester du potentiel résidant dans l'institution. De fait, l'action de l'UNIL ne se cantonne pas à la production d'une justification ; elle comporte également une fonction d'impulsion et de généralisation des initiatives locales sur l'ensemble du territoire. Forte des gages qu'elle produit en direction de l'État, l'UNIL s'autorise aussi à formuler des demandes d'évolutions réglementaires destinées à préserver et à renforcer les responsabilités confiées aux organisations gestionnaires de la PEEC.

Une capacité à connaître les besoins en logement et à opérer une médiation entre emploi et logement

L'aptitude des CIL à saisir localement les besoins en logements représente une des premières vertus qu'invoque l'UNIL pour établir la pertinence des pouvoirs délégués à ces organismes. L'évolution du contexte socioéconomique constitue de ce point de vue une ressource que les représentants nationaux de l'institution ne manquent pas d'exploiter. En effet, l'émergence au cours des années 1970 d'une expression plus complexe et diversifiée de la demande sociale leur permet d'insister sur la nécessité d'améliorer la connaissance des besoins existants dans ce domaine¹. Les dirigeants de l'UNIL insistent tout particulièrement sur ce point considérant que l'expertise demeure très lacunaire dans un secteur marqué depuis l'Après-guerre par la nécessité de construire massivement. Ils en veulent notamment pour preuve le déficit de prévision qui entoure l'arrivée des enfants du baby-boom sur les bancs de l'université puis sur le marché du travail – et par conséquent sur celui du logement – depuis la fin des années 1960. Face à cette carence préjudiciable à l'efficacité de l'action publique, qui mieux que les organismes collecteurs du 1 % logement peut contribuer à établir la carte des nouveaux besoins en logement ? Plusieurs attributs historiques de l'institution sont convoqués par les responsables nationaux de l'institution pour soutenir cette assertion auprès des pouvoirs publics.

¹ Voir à ce sujet un article publié dans *L'habitation* qui liste les différentes dimensions recouvertes par la crise du logement et l'évolution des besoins selon les publics (travailleurs migrants, personnes à bas revenu, développement du travail féminin et des décohabitations augmentant la demande de petits logements), les territoires (secteurs en reconversion, territoires attractifs), ou les transformations du rapport à l'habitat chez une partie de la population (modification des aspirations liée à l'élévation des revenus, apparition d'un besoin croissant de mobilité). Cf. 56, 4^e trimestre 1973, p. 34.

Telle qu'elle apparaît dans le discours de l'UNIL, la capacité des CIL à connaître les besoins en logement se forge à deux niveaux distincts : celui de l'individu et celui de la collectivité. À un niveau individuel, la richesse de l'information recueillie par les organismes collecteurs découle de leur aptitude naturelle à établir un « *contact humain* » et une « *relation personnalisée* » avec les salariés candidats à une aide au titre du 1 % logement. Cette faculté se fonde sur le pragmatisme caractéristique des CIL dans leur appréhension des besoins et des possibilités de chacun, les responsables de l'institution revendiquant à ce niveau un empirisme tranchant avec la volonté normalisatrice qu'ils imputent à la politique du logement social¹. Définie par opposition à « *l'anonymat* » symptomatique de la logique administrative du « *guichet* »², la méthode employée par les CIL leur permet au bout du compte de faire « *du "sur mesure"* » dans les aides qu'ils accordent aux salariés et à leurs familles : « *C'est directement en cette option de l'humain et dans la pratique d'un empirisme organisateur que les CIL doivent se ressembler réalisant une œuvre vivante qu'il est impossible à l'État d'assumer* »³.

Les arguments mobilisés pour établir la valeur ajoutée engendrée par le 1 % logement dans la prise en charge des besoins individuels ne sont pas fondamentalement différents de ceux qui prévalaient au sortir de la guerre. En revanche, la justification a visiblement connu certains aménagements quant au rôle dévolu aux CIL dans l'élaboration des conditions de la vie collective. Les arguments convoqués sur ce thème au début des années 1970 témoignent des efforts mis en œuvre par les représentants nationaux de l'institution pour actualiser la doctrine initiale du 1 % logement au regard des transformations sociales et des nouvelles orientations de l'action publique. Pour les responsables de l'UNIL, la légitimité dont les organismes collecteurs sont en droit de se prévaloir dans la cité résulte avant toute chose de la proximité étroite qu'ils cultivent avec l'entreprise et de leur capacité à partager le savoir qu'ils

¹ Cet empirisme se manifeste par exemple dans le ton laconique employé par le délégué général de l'UNIL, Jean-Paul Bardin, pour décrire la manière dont les demandes des candidats à l'accession à la propriété sont prises en charge par les CIL : « *Nous recevons les familles, étudions leurs possibilités de logement, leurs revenus, et compte tenu de ces données, nous arrivons à monter leur opération pour qu'elle soit réalisable* » (UNIL, 1976, « *La nouvelle réglementation du 1 % logement* ». Journées d'étude à la Grande Motte, p. 5).

² « *Au lieu de leur attribuer un contingent national de crédit dont ils attendent l'attribution en faisant la queue à quelque guichet, les mal-logés d'une catégorie déterminée trouvent auprès des CIL un accueil et une solution personnalisée, tout en restant intégrés à l'ensemble de la population* » (*L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 36).

³ *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 11, janvier 1969, p. 26. L'existence d'un lien de proximité avec les candidats au logement constitue alors l'un des arguments les plus fréquemment employés par les représentants du 1 % logement pour légitimer l'intervention du 1 % logement, par effet de contraste avec l'action mise en œuvre par l'État : « *Comment faire comprendre que des organismes locaux, connaissant les problèmes de chaque individu, mènent des actions plus humaines que ne le seront jamais les directives les plus sociales données de Paris* » (J.-P. Bardin, « *Présentation des thèmes du Congrès* », UNIL, 1975b, « *L'institution 1 % logement. L'entreprise et le salarié* », 4^e Congrès de l'UNIL, Le Touquet, 23-25 octobre 1975. *Comptes-rendus et conclusions des travaux*, p. 19).

retirent de cette situation. C'est sur la base de cette connaissance propre que l'action des CIL concourt à la production du cadre de vie et participe ainsi à la médiation qui est censée s'opérer dans le cadre de la « nouvelle société industrielle » entre le développement économique et les conditions de l'épanouissement des individus engagés dans ce développement¹.

Ainsi, les animateurs patronaux de l'institution marquent d'abord leur assentiment avec la conception d'un logement formant un équipement nécessaire au développement économique. Ce dernier procédant désormais par une accélération de la mobilité des entreprises, il importe d'encourager – sur le plan professionnel comme sur le plan géographique – la mobilité de la main-d'œuvre pour favoriser une répartition des compétences adaptée aux besoins induits par les mutations industrielles : « *C'est compte tenu de cette politique dynamique du personnel des entreprises que les équipements doivent être repensés, et non inversement, comme il en était autrefois. Il faut que les investissements ne soient pas des freins au développement économique de la nation. Or, parmi ceux-ci, le logement joue un rôle primordial ; il est une des conditions fondamentales de la mobilité, et il peut parfois entraîner un véritable blocage* »². Dans cette perspective, les CIL sont décrits comme étant en capacité de contribuer au développement des villes du fait de la liaison qu'ils assurent par nature entre la question de l'emploi et celle du logement. Leur connaissance fine des marchés locaux et la vision prospective qu'ils détiennent sur les implantations d'entreprises sont susceptibles de faire de ces organismes des partenaires privilégiés des pouvoirs publics dans l'élaboration des instruments de la planification urbaine ou des projets d'aménagement : « *Les CIL ont une vocation privilégiée pour prévoir l'évolution des besoins en logements en fonction des variations prévisibles de l'emploi et pour proposer en temps voulu les solutions appropriées* »³. Un large consensus s'exprime sur ce point chez les partenaires de l'institution, du CNPF – dont le président Paul Huvelin appelle les CIL à jouer un rôle de « *pilote* » en matière de prévision lors du Congrès de l'UNIL à Bordeaux – au ministère de l'Équipement et du Logement, qui invite régulièrement les organismes collecteurs à participer aux enquêtes mises en œuvre par les services départementaux pour

¹ Pour appuyer leur démonstration, les dirigeants de l'UNIL prennent l'habitude de faire un parallèle entre l'action du 1 % logement et les interventions mises en œuvre dans le cadre du système de formation professionnelle continue qui se met en place pendant cette période.

² Exposé d'introduction du président de l'UNIL, Edme Porta, au Congrès de l'UNIL à Bordeaux, *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 12.

³ Intervention du président de l'UNIL, Gérard Dupont, au Congrès de l'UNIL à Rouen, *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 21, janvier 1970, p. 25.

observer et analyser le fonctionnement des marchés immobiliers¹. Le discours de l'UNIL va dans le même sens. Ses dirigeants affichent à plusieurs reprises leur souhait de mettre sur pied, en liaison avec l'administration, un instrument de prospective basé sur le recensement des prévisions des chefs d'entreprise et actualisé en continu de sorte que « *les constructions nécessaires ne soient pas en retard sur les créations d'emplois* »².

Les représentants fédéraux de l'institution accordent en outre une attention particulière à la question de l'amélioration du cadre de vie. À ce titre, ils reprennent à leur compte une des préoccupations centrales du VI^e Plan en estimant que le développement économique dépend en partie des moyens mis en œuvre pour produire un large consensus autour des mutations en cours. En ce sens, la mobilité forme une fois de plus à leurs yeux un enjeu de premier plan. Prise dans son sens le plus large (mobilité professionnelle, arrivée des jeunes et des femmes sur le marché du travail, mobilité régionale et interrégionale, immigration de travail), la mobilité est évoquée à la fois comme une ressource capitale dans une économie concurrentielle et comme un risque de déstabilisation potentiel pour les individus concernés et pour la collectivité dans son ensemble. Dans ces conditions, la production de garanties aptes à neutraliser les externalités négatives de la mobilité s'avère indispensable au développement de celle-ci et au maintien d'une croissance économique élevée : « *Il faut que ces mutations soient acceptées voire voulues par les intéressés eux-mêmes. (...) Les changements profonds d'attitudes, d'habitudes et de mentalité qu'appelle toute mutation dépendent essentiellement du sentiment de sécurité, d'égalité dans l'effort et de dignité accrue que les hommes devront percevoir* »³.

Ces garanties se situent notamment dans l'existence d'aides offrant « *la possibilité de trouver, à proximité de son lieu de travail, un logement décent pour sa famille* »⁴. Mais elles ne peuvent plus provenir uniquement d'un accroissement du parc locatif social. Suivant en cela les nouvelles orientations définies par les pouvoirs publics, les responsables de l'UNIL considèrent en effet que la qualité de l'habitat se joue désormais au niveau du cadre de vie et qu'il importe d'en développer une approche globale. Ils préconisent en conséquence un élargissement de l'effort public – et incidemment de la mission des CIL – vers de nouveaux objectifs : la construction d'équipements pour l'animation sociale des quartiers, la

¹ *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 34 et 37.

² Allocation de Gérard Dupont lors de l'Assemblée générale de l'UNIL du 1^{er} octobre 1970, *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 29 bis, novembre 1970, p. 4. L'UNIL assortit cette proposition d'une demande d'adaptation de la réglementation visant à permettre aux CIL de consacrer une fraction de la PEEC à la réalisation d'études globales sur les marchés de l'habitat.

³ J.-P. Bardin, « Le logement et la nouvelle société industrielle », *L'habitation*, 37, août-septembre 1971, p. 5.

⁴ *Ibid.*, p. 6.

réhabilitation du parc ancien dans les centres urbains (préférée à une rénovation urbaine susceptible d'entraîner l'exil des populations concernées), l'atténuation des clivages existants entre les différentes fonctions urbaines par l'organisation d'une plus grande interpénétration de l'activité économique et du logement, ou encore la programmation d'opérations de petite taille intégrant les différents segments de l'offre de logement (individuel et collectif, locatif et accession, etc.) dans le cadre de ZAC.

L'accent qui est porté sur la qualité de l'habitat par les pouvoirs publics répond à la volonté d'introduire de la cohérence dans les ensembles urbains tout en répondant aux désirs d'épanouissement et de bien-être qui émanent de la société. Les responsables fédéraux de l'institution manifestent clairement leur soutien à cette orientation qui leur semble de nature à renforcer la pertinence du 1 % logement. Cet espoir trouve plusieurs points d'ancrage dans l'évolution de la politique du logement qui se dessine à partir de la fin des années 1960. La priorité accordée à l'intégration du logement dans son environnement tend à réhabiliter une capacité d'expertise qui avait été relativement peu stimulée par l'urbanisme sommaire des ZUP et à mettre en valeur les organismes susceptibles de détenir une connaissance spécifique sur certaines composantes du cadre de vie. L'émergence d'une approche globale de la question du logement semble en outre propice à une extension des possibilités réglementaires d'emploi des fonds à de nouveaux domaines (l'amélioration du parc ancien) ou à une accentuation de dynamiques traditionnellement prisées des employeurs (le développement de la maison individuelle en accession à la propriété favorisée sous le ministère Chalandon¹). Enfin, la croyance affichée par les pouvoirs publics dans les vertus régulatrices du cadre de vie est plus largement perçue par les représentants patronaux de l'UNIL comme une opportunité de faire ressortir la capacité de l'entreprise à insérer les salariés dans la cité et à produire un sentiment d'appartenance et d'ancrage à même de compenser les externalités négatives engendrées par les mutations économiques. En souscrivant clairement à une conception disposée à confier au cadre de vie une fonction de régulation des rapports

¹ Il est notable à ce propos que la définition de nouvelles priorités de l'action publique contribue à revaloriser d'anciennes préoccupations patronales figurant en bonne place dans les discours des responsables nationaux du 1 % logement au début des années 1970. L'affirmation concomitante d'une volonté de développer l'accession à la propriété et d'un nécessaire rapprochement géographique entre habitat et emploi participe ainsi à la résurrection, chez ces derniers, de la tentation leplaysienne de « l'usine à la campagne », selon une logique d'étalement urbain et de dispersion de l'habitat qui s'avère conforme dans ses grandes lignes à l'orientation libérale voulue par Albin Chalandon. Sur ce point, les analogies sont évidentes entre les intentions mises en avant par le ministre de l'Équipement et du Logement (voir par exemple son discours lors de l'Assemblée générale de l'UNIL du 1^{er} octobre 1970, *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 29 bis, novembre 1970, p. 20-22) et la position défendue par les dirigeants de l'UNIL (voir en particulier G. Passe, « Logement et emploi », *L'Habitation*, 37, août-septembre 1971, p. 11-13).

sociaux¹, ces dirigeants s'efforcent d'établir le caractère indispensable du 1 % logement qu'ils redéfinissent en « *instrument privilégié (...) de la responsabilité sociale des entreprises à l'égard de leur environnement* »².

Une capacité à informer les candidats au logement

La capacité du 1 % logement à assurer une médiation entre emploi et logement repose également sur la qualité de l'information que les CIL sont en mesure de délivrer aux demandeurs de logement. Les efforts mis en œuvre par les organismes pour assurer cette fonction auprès des salariés – et, le cas échéant, du grand public – sont largement soulignés par l'UNIL, dont le discours s'efforce à la fois de décliner les vertus inhérentes à la diffusion de l'information-logement et de démontrer le savoir-faire du 1 % logement en la matière. Pour ce faire, la fédération des CIL s'appuie sur plusieurs expériences menées sur le terrain. De multiples supports d'information sont en effet mobilisés par les CIL pour toucher les intéressés pendant la première moitié des années 1970 (diffusion de bulletins d'information auprès des salariés et des employeurs, organisation de permanences dans les entreprises, animation de stands dans les foires d'exposition, etc.). Parmi ceux-ci, l'UNIL accorde une place particulière au cas des centres d'information-logement mis en place dans plusieurs villes à l'initiative d'organismes collecteurs. Deux types de structures coexistent pendant cette période. Créés sur la base d'une expérience engagée en 1968 par le CIL de Marseille, les centres de la première génération ont vocation à renseigner les candidats au logement sur l'ensemble des possibilités existantes et à proposer un accompagnement dans des domaines divers (établissement de plans de financement, constitution des dossiers de demande d'HLM, calcul du montant de l'allocation-logement, etc.). Apparue quelques années plus tard grâce au concours des services de l'État et de collectivités locales, une seconde génération de centres d'information-logement développe une intervention centrée en priorité sur l'orientation des demandeurs de logements sociaux.

La création de structures de ce type représente un intérêt pour les CIL, et ce à plusieurs titres. Combinée dans certains d'entre eux avec la mise en place de structures d'accueil *ad*

¹ « (...) la solidarité de la cité n'aura de chance de se maintenir qu'autant que les éléments qui la composent pourront établir des relations confiantes fondées sur une communauté d'intérêts. Si, dans le domaine de l'emploi, au niveau de l'entreprise, cette communauté d'intérêts n'est pas toujours perçue comme elle devrait l'être, peut-être peut-on espérer qu'elle le sera mieux au sein de la cité » (G. Passe, « Logement et emploi », *L'Habitation*, 37, août-septembre 1971, p. 13).

² Intervention de M. Jean Neidinger, secrétaire national de la commission sociale du CNPF, UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 28.

hoc, elle permet d'abord à ces organismes d'intervenir en faveur de la mobilité professionnelle, soit sous une forme collective dans le cas de projets de décentralisation d'entreprises (organisation de visites des différents programmes de logements en amont de l'arrivée des salariés, etc.), soit au cas par cas *via* la production d'un éventail d'informations et de conseils à destination des salariés et de leurs familles (offre de logements disponibles dans la ville d'accueil, équipements existants, vie associative, etc.)¹. La création de centres d'information-logement est censée ensuite favoriser l'accès des salariés à une information « objective » et réduire les effets néfastes de l'abondance de publicité symptomatique de la société de consommation². Cette caractéristique converge en l'espèce avec une intention affichée par les pouvoirs publics qui consiste à recourir à l'information du grand public pour combattre les abus dénoncés périodiquement chez certaines composantes de la scène du logement (promoteurs, gestionnaires, propriétaires...) et sensibiliser ces professions aux nouveaux impératifs de déontologie, de pédagogie et de participation qui doivent guider leur action³. Le développement *via* les centres d'information logement d'une communication spécifique autour des aides proposées par les CIL doit également contribuer à renforcer la connaissance de l'action du 1 % logement auprès des chefs d'entreprise et à les convaincre de l'utilité que revêt la PEEC dans la vie de l'entreprise : « (...) avoir une bonne image de marque, c'est aussi prouver sa représentativité auprès des entreprises qui versent et verseront

¹ Le rôle décisif attribué à l'accueil des familles – et tout particulièrement à celui des femmes – dans la fabrication d'un consentement aux mutations professionnelles est souligné avec insistance dans les colonnes de *L'habitation* : « Un sondage déjà ancien révélait que l'un des freins les plus puissants à la mobilité de la main-d'œuvre était ce sentiment de peur qu'ont les femmes devant un changement qui sera une rupture avec leur famille, leurs amis. Souvent, le mari préfère garder une situation moins importante, plutôt que d'encourir les craintes et les reproches de sa femme... (...) Sûres de trouver un logement adapté qui ne les coupera pas trop brutalement du passé (...), sûres de rencontrer dans chaque ville un accueil véritable et fraternel dans une diversité de milieux et de races, accueillies comme une richesse et une source de renouvellement, les femmes seront les alliées précieuses de leur mari pour vivre avec lui l'épopée de l'expansion industrielle » (J. Baleste, « Les femmes et l'expansion industrielle », *L'habitation*, 37, août-septembre 1971, p. 27-28). On reconnaît ici les accents d'une conception de la vie dans les grands ensembles qui confère un rôle décisif à la médiation opérée par les femmes dans l'adaptation des familles à leur nouveau cadre de vie (cf. chapitre V).

² La critique formulée à la suite du mouvement de mai 1968 à l'encontre des excès de la société de consommation a ainsi pour effet de réactualiser l'aspiration historique du patronat modernisateur et chrétien de l'Après-guerre à « remettre de l'ordre » dans les budgets des ménages (cf. chapitre III). Dans une période marquée par l'augmentation du coût du crédit, il s'agit désormais pour les représentants de l'institution de prévenir les risques inhérents à une consommation par trop débridée : « Se faire connaître des salariés, faire savoir les services que nous pouvons leur rendre, c'est faire œuvre d'information utile dans un monde où des sollicitations tapageuses ne les orientent pas au mieux de leurs moyens et de leurs besoins » (P. Guinchat, « Une image bien marquée par une publicité mesurée », *L'habitation*, 65-66, septembre-octobre 1974, p. 5).

³ Cette orientation corrobore l'émergence d'un mouvement de défense des consommateurs et la reconnaissance dont celui-ci fait l'objet de la part des pouvoirs publics. Le ministre du Logement, Christian Bonnet, soutient ainsi en 1972 au sujet de l'information-logement que « défendre le consommateur c'est aussi l'amener à se défendre lui-même, c'est-à-dire l'informer, le former, l'éduquer » et qu'il appartient aux pouvoirs publics de mener dans ce domaine un effort spécifique en faveur des candidats qui « désireraient être éclairés sur la législation existante, sur les aides dont ils peuvent bénéficier et sur les précautions dont ils doivent s'entourer » (*L'habitation*, 54, juillet-août 1973).

leur 1 % aux CIL, avec d'autant moins de réticences que les salariés connaîtront mieux les avantages liés au 1 % et à sa meilleure utilisation »¹. En outre, l'amélioration de l'information des usagers est mise en avant par les représentants de l'institution en outre comme un instrument du nécessaire apaisement des rapports propriétaires-locataires. Disposés à voir dans la recrudescence des luttes engagées dans les grands ensembles² la conséquence pour l'essentiel d'un malentendu lié à l'opacité qui préside au mode de fixation des charges locatives, ceux-ci conçoivent l'établissement d'une plus grande transparence dans ce domaine comme une opportunité de favoriser la convergence de vues entre les parties³.

L'amplification de l'information délivrée aux demandeurs de logement est enfin supposée répondre au besoin croissant de participation qui émane de la société. L'information a vocation de ce point de vue à circuler dans les deux sens : pour les responsables de l'UNIL, l'existence d'un flux ascendant canalisé par le 1 % logement permet de favoriser l'expression des aspirations des intéressés et la prise en compte de celles-ci dans la conception et la gestion des ensembles immobiliers. L'émergence du thème de la participation de la population à l'élaboration de son cadre de vie constitue à ce titre un point d'appui important dans l'exercice de justification auquel se plient les représentants nationaux de l'institution. La démonstration qu'ils développent à ce sujet se décompose en trois temps. Elle procède d'abord en opérant une analogie implicite entre participation et paritarisme, instillant l'idée selon laquelle les CIL sont par nature à même de répondre à l'exigence d'une participation accrue des citoyens à la décision politique. Elle met en évidence ensuite les carences de l'information dispensée au public dans le secteur du logement : monopolisation des principaux leviers d'information par les promoteurs immobiliers et le gouvernement, absence de relais intermédiaires capables d'exprimer les aspirations des différents groupes sociaux⁴. Forts de ce constat, les dirigeants de l'UNIL soulignent que la mise en place d'un réseau d'organismes suffisamment proches des intéressés – sur le plan géographique comme sur

¹ *L'habitation*, 65-66, septembre-octobre 1974, p. 5. L'UNIL accorde une importance toute particulière à cet argument, voyant dans la production d'un sentiment d'attachement à l'institution un moyen d'atténuer le caractère obligatoire de la PEEC dans l'esprit des chefs d'entreprise et d'épargner de fait à l'État d'apparaître dans un rôle par trop coercitif auprès de ces derniers.

² Cf. chapitre V.

³ Sur ce point, les responsables de l'UNIL souscrivent à une approche qui tend à justifier l'augmentation des charges locatives par l'amélioration de la qualité des prestations fournies (chauffage central collectif, ascenseurs, etc.). Ils n'en dénoncent pas moins le niveau excessif des charges qu'ils attribuent à la diminution des aides publiques au logement – à l'origine d'une augmentation du coût de la construction et du coût du crédit répercutée par les propriétaires (*L'habitation*, 59-60, mars-avril 1974).

⁴ « *Entre les représentants du pouvoir et la population, il manque un échelon* » (*L'habitation*, 65-66, septembre-octobre 1974, p. 8).

celui de leur composition sociologique – s'impose pour jouer ce rôle de chaînon intermédiaire indispensable à l'efficacité de la politique du logement et à la qualité de l'habitat¹.

Les efforts mis en œuvre dans le cadre du 1 % logement pour informer les demandeurs de logement convergent avec la volonté du ministère du Logement de mettre en place un service d'information-logement généralisé à l'ensemble du territoire. Cette volonté connaîtra une traduction institutionnelle à partir de 1973. La ligne directrice est définie cette année-là par le groupe de travail « information et pédagogie » du Plan Construction qui prône la création d'un organisme public de centralisation des informations en matière d'habitat. Les grands principes d'organisation et les missions de ce service national d'information-logement sont précisés dans un second temps par un groupe de travail réuni à l'initiative de l'UNIL et comprenant les principaux organismes désintéressés concernés par la question – on y retrouve notamment la Caisse nationale d'allocations familiales, le Comité national d'action pour l'amélioration de l'habitat existant, l'Institut national de la consommation, la Fédération nationale des PACT et l'Union nationale des associations familiales². Dans une note fixant les « Principes d'actions communes en matière d'information-logement » remise au directeur de la Construction, ce groupe de travail préconise la mise en place d'un système à deux niveaux : un réseau de centres départementaux constitué autant que possible à partir des centres d'information-logement existants et une « Agence nationale d'information logement » créée dans le but d'aider ces centres départementaux dans divers domaines (formation du personnel, etc.), de leur délivrer un label et d'inciter à la création de nouveaux centres. Cette note insiste en outre sur la nécessité de mettre en œuvre une information comportant une dimension de conseil et recouvrant un champ aussi large que possible³. Elle recommande enfin de développer le recueil d'informations auprès du public des centres et de capitaliser celles-ci de façon à améliorer la connaissance de la demande de logement et à orienter la production de l'offre en conséquence. Dans l'ensemble, ces principes d'action seront repris par les Agences départementales d'information-logement (ADIL), organismes constitués pour la plupart d'entre eux sur la base des centres d'information-logement créés à l'initiative des CIL et dont l'existence – au même titre que celle de l'Agence nationale d'information-logement (ANIL) qui les fédère – sera reconnue par la circulaire du 10 septembre 1975.

¹ Certains responsables n'hésitent pas ce faisant à qualifier les CIL de « *forces vives sociales* » à même de représenter les usagers avec l'autonomie et le dynamisme adéquats (J. Mercier, 1975, *op. cit.*, p. 297).

² L. de Saint-Quentin, « Information-logement », *L'habitation*, 54, juillet-août 1973, p. 83-87.

³ L'information doit porter à la fois sur les problèmes relatifs à la réglementation, les modalités de financement du logement neuf, du logement ancien et de l'amélioration de celui-ci, les aides sociales existantes, etc.

Une capacité à prendre des initiatives et à innover

Historiquement, la légitimité des CIL repose enfin sur la capacité présumée de l'initiative privée à compenser l'inertie et les rigidités caractéristiques de l'administration. Cette prédisposition est censée permettre au 1 % logement de promouvoir des solutions innovantes pour l'ensemble des problèmes rencontrés dans le secteur du logement. La manifestation de cette capacité d'innovation et de sa vivacité dans le contexte de la première moitié des années 1970 représente dès lors un aspect essentiel de la justification mise en œuvre par l'UNIL pendant cette période. Ainsi la fédération des CIL n'a-t-elle cessé de louer la valeur des initiatives que ses adhérents développent hors du cadre réglementaire dans une série de domaines. Au gré des manifestations qu'organisent ses dirigeants ou des dossiers publiés dans la revue *L'habitation*, elle fait régulièrement état des expériences engagées dans plusieurs villes à l'intersection de la politique du logement et de la question du logement des salariés, expériences dont elle vante à chaque fois l'originalité et la pertinence.

L'adoption d'une politique de réduction des coûts de construction constitue l'un des premiers terrains d'expérimentation qu'investissent les CIL et les sociétés de construction contrôlées par eux. Cette orientation s'applique prioritairement à la maison individuelle dans le cadre de la politique des « modèles » engagée par le ministère du Logement en 1969. Visant à généraliser les gains de productivité réservés jusque-là au logement collectif grâce à l'apport des techniques de construction modernes (assemblage de cellules préfabriquées produites en série...), cette politique est suivie par plusieurs CIL. Ceux-ci se montrent attachés en particulier à promouvoir l'architecture régionaliste chère à Albin Chalandon¹. L'attention qu'accordent plus généralement les organismes collecteurs à la qualité du logement – définie dans le VI^e Plan comme le pendant nécessaire de la rationalisation des coûts de construction – est rappelée à maintes reprises dans les colonnes de *L'habitation*².

¹ Le retour en grâce de la petite propriété immobilière qui s'opère à la faveur de l'émergence des notions de cadre de vie et d'environnement entraîne la promotion de formes architecturales qui s'avèrent conformes aux préférences esthétiques exprimées depuis la fin des années 1940 par une majorité de dirigeants patronaux de CIL : « *L'environnement se définit comme étant l'esthétique du site et de l'architecture dans la grande tradition française, de la douceur de vivre et de la diversification provinciale. Il faut éviter cette uniformité absurde qui fait construire, en Bretagne et en Provence, suivant des conceptions semblables* » (J.-P. Bardin, « L'environnement et le milieu social », *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 30, décembre 1970, p. 13).

² Dans un dossier intitulé « Etre bien chez soi : quel espace voulons-nous ? Habitat et vie sociale, pour une pédagogie de l'habitat », la revue publie par exemple le « recueil de prestations minimum demandées » établi à l'échelle de l'agglomération lilloise par le CIL Métropole Nord de façon à orienter la conception des logements auprès des maîtres d'ouvrage : définition de principes d'aménagement intérieur, d'indications relatives à la superficie des pièces et à l'orientation des logements, etc. (51, janvier-février 1973, p. 71).

L'UNIL s'attache à mettre en évidence les innovations développées çà et là dans trois autres directions identifiées comme prioritaires par le VI^e plan. Pour la plupart d'entre elles, ces innovations sont censées témoigner de la capacité qu'ont les CIL de renforcer l'intégration de l'emploi de la PEEC dans la politique du logement du fait de leur disposition à opérer une médiation entre emploi et logement par la production de connaissances spécifiques et par l'échange d'informations. Le premier type d'expérimentations mises en valeur sous cet angle par l'UNIL concerne l'accompagnement de la mobilité professionnelle. Parmi les initiatives développées dans ce domaine, on compte notamment la mise en place de structures d'information et d'accueil à l'intention des nouveaux arrivants (voir *supra*) et le développement d'un parc de caravanes et de « maisons mobiles » en guise de réponse aux besoins de mobilité des jeunes¹. Une série d'expériences est recensée ensuite pour établir la tendance des CIL à participer par les interventions à l'amélioration du cadre de vie : intégration d'équipements sociaux dans les ensembles d'habitation *via* l'intervention de sociétés *ad hoc*², contribution à la programmation de zones mixtes emploi-logement, implication dans la réalisation de projets d'aménagement dans les villes nouvelles, etc. L'action développée par plusieurs CIL en faveur des mal-logés est enfin soulignée à de nombreuses occasions. Cette action passe principalement par l'apport d'un soutien à la politique d'amélioration de l'habitat *via* des PACT et ARIM partenaires ainsi que le financement de la construction de foyers spécialisés (foyers de travailleurs migrants, foyers de jeunes travailleurs, logements de transit pour les jeunes mariés, foyers pour personnes âgées, pour les handicapés ou les femmes chefs de famille, villages enfants pour les orphelins, etc.³). Elle peut s'appuyer le cas échéant sur l'existence de fonds spécifiques mis en place à l'initiative des CIL et alimentés par une fraction de la participation des employeurs⁴.

¹ Voir à ce propos le dossier consacré aux maisons mobiles dans *L'habitation*, 39, novembre 1971. Ce type d'habitat y est présenté comme une solution relativement peu onéreuse pour la collectivité du fait de son faible coût de revient. À noter qu'un parallèle est réalisé dans ce dossier entre les initiatives à engager pour développer ce segment de l'offre et la « prime de mobilité » créée par la loi du 16 juillet 1971 pour inciter les jeunes en recherche d'emploi à gagner les régions souffrant de pénurie de main-d'oeuvre.

² Dans le domaine des équipements collectifs, l'action engagée dès les années 1950 par le CIL de la Métropole Nord *via* la construction de « maisons de l'enfance » dans les programmes neufs est régulièrement montrée en exemple dans les pages de *L'habitation*. Plusieurs autres CIL sont distingués pour leurs interventions en faveur du développement des équipements collectifs – dont l'Office central interprofessionnel du logement (OCIL) à plusieurs reprises).

³ Pour un aperçu des opérations financées avec le concours du 1 % logement, voir le dossier consacré au « logement non familial » dans *L'habitation*, 67-68, novembre-décembre 1974.

⁴ Une initiative de ce genre est signalée à Marseille, où le CIL invite ses adhérents à verser 5 % au moins de sa participation à un « fonds social » destiné à favoriser la construction de foyers neufs (*ibid.*, p. 40).

La revendication d'un aménagement de la réglementation dans divers domaines

L'UNIL consacre une part essentielle de son discours à mettre en lumière les facultés des CIL à connaître, à informer et à développer des interventions innovantes dans le secteur du logement. De cette manière, elle s'efforce autant que possible de faire la preuve des vertus qui dérivent selon elle de l'action de ses adhérents. Considérant que la perception de la valeur ajoutée du 1 % logement en sort renforcée, la fédération des CIL s'estime fondée en retour à solliciter des aménagements de la réglementation. Ces aménagements ont vocation pour la plupart à accentuer des dispositions prises dans le cadre de la réforme sociale de 1966 et renvoient à des préoccupations – augmentation des possibilités d'utilisation des fonds, maintien de la souplesse d'emploi de la PEEC, préservation de l'initiative privée et de l'autonomie de gestion des CIL – qui sont consubstantielles de l'action mise en œuvre par les responsables de l'institution depuis l'immédiat après-guerre.

L'UNIL s'emploie d'abord à obtenir un élargissement des possibilités d'emploi des fonds vers des utilisations répondant à des besoins qui s'affirment de manière graduelle chez les employeurs et les salariés. Plusieurs demandes sont ainsi exprimées publiquement dans la première moitié des années 1970 pour transformer certains emplois inédits en investissements libérateurs de l'obligation (financement de maisons mobiles, financement d'études portant sur les besoins en logement, etc.). En formulant ces demandes, les représentants de l'institution espèrent favoriser la généralisation d'emplois innovants que l'absence de codification risque *a contrario* de cantonner au statut d'expérimentation isolée.

La fédération des CIL revendique ensuite la mise en œuvre d'un allègement de la réglementation dans plusieurs domaines. Ces demandes concernent les règles encadrant les possibilités d'emploi de la PEEC (atténuation des obstacles à l'investissement des fonds dans les opérations d'amélioration de l'habitat, sous forme du préfinancement des opérations de construction, de constitution de réserves foncières, etc.) ainsi que certaines règles qui dépassent le strict cadre du 1 % logement (suppression des droits de mutation jouant un rôle de frein à la mobilité professionnelle). Elles s'accompagnent d'une requête plus générale concernant la répartition du pouvoir de décision entre les pouvoirs publics et les organisations représentant les employeurs et les salariés. L'UNIL n'a ainsi cessé de réclamer la généralisation de la concertation avec l'État autour de la définition des possibilités d'emploi

des fonds et de demander la limitation symétrique de l'encadrement administratif de la gestion et de l'utilisation de la PEEC¹.

Il est toutefois un sujet sur lequel l'UNIL en appelle à l'intervention unilatérale de l'État. Il s'agit de la question des modalités d'alimentation des CIL par la participation des entreprises. Le volume représenté par les fonds versés au titre de la PEEC dépend en effet directement des mesures prises par voie législative ou réglementaire pour accroître l'assiette de l'obligation ou restreindre la liberté concédée aux entreprises dans ce domaine. À ce titre, les représentants nationaux de l'institution expriment régulièrement le souhait de voir le champ de l'obligation étendu à l'ensemble des employeurs du pays – les PME de moins de dix salariés et les entreprises du secteur agricole en particulier. Ils demandent avec la même insistance une limitation accrue des possibilités offertes aux entreprises pour se libérer de leur obligation : « (L'action des CIL) *sera d'autant plus efficace que la collecte des fonds sera plus largement centralisée par leurs soins plutôt que dispersée au profit de sociétés diverses* »².

1.1.3 L'élaboration conjointe de normes en matière de gestion et d'emploi des fonds

La production de gages attestant la capacité de l'institution de répondre aux nouvelles exigences de la politique du logement permet en retour à l'UNIL de faire entendre un certain nombre de revendications. Plusieurs d'entre elles recueillent une attention particulière de la part des interlocuteurs du 1 % logement. Une convergence s'opère en particulier sur le principe d'un renforcement du dialogue avec les pouvoirs publics sur la définition des modalités d'emploi des fonds et des structures de l'institution. Cette convergence se manifeste au début des années 1970 dans le cadre du dispositif de concertation qui se met rapidement en place avec le ministère du Logement sur ces questions. Il s'agit là d'un tournant important dans le gouvernement du 1 % logement : les décisions relatives à l'utilisation de la ressource financière et aux instruments du 1 % logement devront désormais être élaborées conjointement par les représentants des pouvoirs publics et ceux de l'institution avant de faire

¹ Cette revendication qui sous-tend l'ensemble de l'action de l'UNIL est formulée dès le premier Congrès de Rouen en 1969 par la voix de son président, Gérard Dupont : « (Il importe de) *conserver le caractère libéral et la souplesse de l'institution (dans la mesure où les dirigeants des CIL sauront être attentifs à tous les problèmes nouveaux qui pourront se poser et faire œuvre d'imagination pour prendre toutes initiatives utiles)*. (...) Le Congrès a confirmé que ses adhérents préfèrent réaliser eux-mêmes au sein de leur organisation professionnelle les créations reconnues nécessaires dans le cadre d'une politique concertée avec les pouvoirs publics plutôt que de voir intervenir des mesures réglementaires qui, même lorsqu'elles sont bien orientées, présentent toujours nécessairement certains aspects négatifs ou paralysants » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 21, janvier 1970, p. 25-26).

² *Ibid.*, p. 26.

l'objet d'un accord contractuel et/ou de connaître une traduction législative ou réglementaire. Comme au temps où les interlocuteurs de l'État provenaient du CNAH et du CPL, la concertation vise à concilier les deux objectifs antagonistes qui consistent à renforcer l'inscription de l'emploi de la PEEC dans la politique du logement et à préserver la spécificité de l'institution. Elle diffère cependant fondamentalement du dialogue mis en œuvre pendant les deux décennies précédentes, en intensité – la concertation a vocation à devenir permanente dans un certain nombre de domaines – comme en nature : elle inscrit le 1 % logement dans un régime contractuel fondé sur le recours à la formule de la « loi négociée ».

De fait, une série de mesures sera adoptée dans ce cadre au cours de la première moitié des années 1970. Prolongeant bien souvent des orientations définies à l'occasion de la réforme de 1966, elles s'inscrivent dans une logique similaire de consolidation de l'échange politique, cherchant à la fois à conforter les prérogatives des organisations gestionnaires et à accentuer l'intégration de l'action du 1 % logement dans les grands axes de l'action publique. Ces mesures, dont l'examen est l'objet des pages suivantes, ont dès lors tendance à répondre à des finalités variées. Elles visent alternativement selon les cas à consolider la place des CIL dans l'institution, à contenir l'extension du cadre réglementaire par l'instauration de mécanismes de régulation interne, à renforcer l'intégration de la PEEC dans la politique du logement, ou encore à accentuer l'appartenance socioprofessionnelle du 1 % logement par la généralisation du paritarisme dans ses instances de gestion et de débat.

Le renforcement du rôle des CIL dans la collecte des fonds

Une première série de mesures vise à accroître les prérogatives des CIL. À l'image des modifications adoptées lors de la réforme de 1966, ces mesures constituent une marque de la confiance accordée par les pouvoirs publics aux organisations gestionnaires autant qu'un signe de la volonté de ces derniers de juguler les excès inhérents au caractère libéral de l'institution. Elles sont insérées dans deux décrets datés du 30 décembre 1971 qui visent à consolider la position des CIL en matière de collecte de la ressource versée par les entreprises. Ces textes opèrent d'abord un relèvement des seuils minimaux relatifs au nombre d'adhérents des CIL et aux montants collectés annuellement de façon à accroître la représentativité des organismes et à lutter contre le phénomène de dispersion des fonds. Ils renforcent un peu plus ensuite les règles qui encadrent les possibilités d'investissement direct de la PEEC par les entreprises : suppression de la possibilité de se libérer de l'obligation en construisant directement des logements pour les salariés (sauf autorisation expresse accordée par le préfet

dans des cas exceptionnels), interdiction d'accorder des subventions aux salariés, recentrage de la possibilité de prendre des participations dans des sociétés de construction sur les seules sociétés contrôlées par les CIL¹.

Ces dispositions poursuivent toutes le même objet qui consiste à obtenir des entreprises qu'elles versent leur participation aux organismes collecteurs du 1 % logement. Elles sont également destinées à lutter contre certains abus dont les employeurs sont tenus pour responsables. Cet objectif justifie en particulier l'interdiction faite aux organismes collecteurs d'accorder des subventions à une personne physique désignée ou non par l'employeur : « *Dans la réglementation précédente, certains employeurs pouvaient, (...) pour verser leur contribution, présenter aux organismes collecteurs des exigences d'utilisation contre lesquelles les organismes, même animés d'esprit social, pouvaient difficilement se défendre sauf refus de la recette offerte* »². En contrepartie de ces mesures prises notamment pour accroître le volume des fonds collectés par les CIL, plusieurs dispositions sont adoptées en vue de renforcer le contrôle exercé sur l'activité de ces organismes.

L'association obligatoire des syndicats de salariés à la gestion des fonds

L'amélioration du contrôle mis en œuvre sur l'action des CIL est d'abord conçue comme résultant d'une consolidation du rôle des représentants des employeurs et des salariés dans les instances de décision de ces organismes. Combinée à des motifs plus larges qui renvoient au modèle politique de la démocratie sociale, cette préoccupation explique que l'association des représentants du monde professionnel à la gestion des fonds issus de la PEEC constitue une préoccupation constante des pouvoirs publics. La réalisation de cet objectif justifie en particulier les mesures réglementaires prises à partir des années 1960 pour renforcer la position des CIL dans l'institution. La création de l'UNIL suscite *a fortiori* une attente forte au sein de l'État quant à l'intégration des syndicats de salariés et la généralisation du paritarisme à l'ensemble des CIL, ceci d'autant plus que ces processus sont alors loin d'être achevés (voir *supra*). Les pouvoirs publics ne sont naturellement pas les seuls partisans de l'instauration d'un paritarisme « réel » dans le 1 % logement. La revendication d'une gestion

¹ De nouveaux textes réglementaires accentueront ces différentes mesures au cours de la seconde moitié des années 1970 et du début des années 1980, comme l'arrêté du 20 avril 1976 qui relève le seuil minimal de collecte, l'arrêté de juillet 1976 qui incite les entreprises à transférer leur patrimoine à des sociétés placées sous le contrôle des CIL, ou encore l'arrêté du 13 janvier 1977 relatif à la désignation des organismes admis à recevoir les versements de la PEEC (J. Drouet, 1977a, *op. cit.*).

² Note d'information du 8 février 1972 du ministère de l'Équipement et du Logement (direction de la Construction), *L'habitation*, 55, septembre 1973, p. 81.

paritaire de la PEEC est également formulée par les confédérations syndicales, mais les échanges qui ont lieu avec le CNPF en vue d'élaborer une convention collective sur le sujet demeurent sans suite pendant plusieurs années¹. La contrainte qui s'exerce sur l'institution à partir de 1971 et la résurgence de l'hypothèse de « fiscalisation » du 1 % logement obligent cependant progressivement le patronat à revoir sa position². C'est principalement à l'UNIL que revient la tâche de renforcer le « caractère socioprofessionnel » de l'institution, processus qui s'opère en plusieurs étapes pendant la première moitié des années 1970.

Les dirigeants de l'UNIL s'emploient très tôt à associer étroitement les employeurs à leur action. La création précoce d'un « groupement des investisseurs » dans les instances de l'organisme fédéral vise ainsi explicitement à favoriser l'adhésion des chefs d'entreprises et à les faire participer activement aux réflexions menées au sein de l'institution. L'établissement d'une représentation des salariés dans les différents organes du 1 % logement exige plus de temps, en raison essentiellement des réticences qu'une telle métamorphose suscite dans les rangs patronaux. Un accord de principe est conclu en faveur d'une association des confédérations syndicales au gouvernement de l'UNIL lors du Congrès de Rouen en 1969. Le président du CNPF, Paul Huvelin, réitère deux ans plus tard l'adhésion de son organisation à l'égard d'une évolution de ce type lors du Congrès de Bordeaux. Mais c'est seulement en 1973 que l'UNIL prend un engagement formel en faveur de l'instauration d'une participation des salariés à ses instances politiques. Convié à intervenir exceptionnellement lors du Congrès de Marseille en octobre, le promoteur historique du CIL de Roubaix-Tourcoing, Albert Prouvost, plaide lui-même en faveur de cette évolution : « *Ne semble-t-il pas naturel que, construisant pour l'ensemble des Français dépendant de l'entreprise publique ou privée, il soit demandé à ceux qui seraient logés grâce à ces initiatives, non seulement de faire connaître leurs désirs, mais de participer aux décisions les concernant. La responsabilité de ces derniers ne les engagerait pas seulement à titre consultatif, mais à titre d'associés à*

¹ L'absence de prédisposition naturelle du patronat envers une telle évolution est soulignée par le représentant de la CFDT, Marcel Gonin, à la tribune du Congrès de l'UNIL au Touquet en 1975 : « *Il faut bien admettre qu'aucun rapport de force n'existe dans les entreprises pour obliger le patronat à modifier son attitude. Cela, tout le monde le sait, on ne perd rien à le reconnaître* » (UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 30). Le témoignage de ce responsable confédéral indique que l'absence de dispositions prévoyant expressément la participation des organisations syndicales au gouvernement de l'UNIL était en partie liée depuis la fin des années 1960 au refus de celles-ci de siéger dans une fédération dont la totalité des membres n'associent pas les représentants des salariés à la décision.

² C'est ce que révèle Marcel Gonin lorsqu'il revient sur la généralisation du paritarisme dans le 1 % logement, estimant que « (la menace de « fiscalisation ») a conduit progressivement (le CNPF) à envisager la participation syndicale à l'institution 1 % pour en accroître le crédit et le poids politique auprès et face au gouvernement, espérant éviter ainsi le contrôle étatique de plus en plus étroit sur l'emploi du 1 % » (*ibid.*, p. 31).

pleine responsabilité »¹. L'assemblée générale extraordinaire de l'UNIL donne alors mandat à son président pour entreprendre les démarches nécessaires auprès des organisations patronales et syndicales en vue d'une réforme de l'UNIL. L'intégration des organisations représentant les salariés au conseil d'administration de l'UNIL est finalement prévue par les nouveaux statuts de l'organisme votés lors de l'assemblée générale extraordinaire du 18 avril 1974².

Cette mesure est le point de départ de ce que les responsables de l'UNIL nommeront la « réforme de structure » du 1 % logement. Conçu comme une condition de la présence des centrales syndicales au conseil d'administration de l'UNIL, le processus d'extension du paritarisme à l'ensemble des CIL constitue logiquement l'étape suivante. Cette extension fait l'objet d'un accord entre les membres de l'UNIL avant d'être généralisée par voie réglementaire : le décret du 27 décembre 1975 inclut les organisations syndicales parmi les membres actifs de l'association CIL (au même titre que les entreprises assujetties et les représentants des employeurs), avant que l'arrêté du 26 janvier 1976 ne modifie les clauses-types des statuts des CIL pour introduire les mandataires syndicaux dans les conseils d'administration. Largement mise en avant à l'occasion du Congrès de l'UNIL organisé au Touquet au mois d'octobre 1975, la réforme de structure du 1 % logement est vécue par les responsables fédéraux comme un vecteur de légitimité fondamentale, à tel point qu'ils décideront à cette occasion de réinvestir la notion d'« institution » pour désigner le 1 % logement dans sa nouvelle architecture³. Le paritarisme instauré dans les instances du 1 % logement n'est cependant pas arithmétiquement pur, puisqu'une représentation spécifique des employeurs adhérents est prévue aussi bien au sein de l'UNIL que des CIL. Le patronat de l'UNIL justifie cette disposition par la nécessité, pour l'institution, d'accroître la confrontation des points de vue et de favoriser ainsi une plus grande inventivité dans l'utilisation des fonds. L'argument sera repris lors du Congrès du Touquet par le Secrétaire national de la commission sociale du CNPF, Jean Neidinger, qui établira une différence entre le paritarisme de gestion en vigueur au sein l'UNEDIC ou des caisses de retraite et une formule tripartite qui permet dans le cas du 1 % logement de « (respecter) *les traditions locales très diverses, (de laisser) ouverte la voie à des initiatives individuelles*

¹ UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 81.

² Des dispositions seront prises par la suite pour assurer la représentation des syndicats de salariés dans l'ensemble des structures associées à l'UNIL (ACCIL, AFICIL, etc.).

³ Le 1 % logement sera fréquemment désigné sous l'appellation « institution interprofessionnelle du logement » par ses animateurs à partir de cette période.

supplémentaires (et de ménager) un bon équilibre entre les apports des adhérents et ceux de l'extérieur »¹.

L'association des représentants des salariés à la gestion des fonds issus de la PEEC est enfin renforcée au niveau de l'entreprise elle-même. L'implication du comité d'entreprise dans l'attribution des aides aux salariés sera ainsi encouragée par la loi du 31 mai 1976 (dite loi Dassault) qui rend obligatoire la création d'une commission d'aide au logement dans les entreprises de plus de 300 salariés et renforce ainsi les attributions d'une instance dont le rôle se limitait jusque-là à donner un avis sur l'emploi des fonds². Censée entretenir une liaison constante avec les organismes collecteurs, cette commission a également vocation à venir en aide aux salariés recherchant un logement. Ce soutien peut prendre plusieurs formes : information des salariés sur les possibilités d'offre de logements à proximité des entreprises ainsi que sur les aides proposées par le 1 % logement, accompagnement des salariés dans les démarches nécessaires à l'obtention de ces aides, proposition à la direction de l'entreprise de critères permettant de classer par ordre de priorité les demandes des salariés (en locatif ou en accession à la propriété).

La mise en place de règles d'autodiscipline et d'instruments de contrôle et de solidarité entre les CIL

Le renforcement du contrôle exercé sur l'activité des CIL passe plus directement par l'élaboration de nouveaux instruments et règles relatifs aux modalités de gestion et aux possibilités d'emploi de la PEEC. Ce processus comporte des implications au niveau local. Les textes signalent ainsi une volonté de mettre en œuvre un contrôle plus étroit de l'action des organismes collecteurs *via* l'instauration dans chaque département d'un dispositif censé « mieux assurer la collaboration entre les CIL et l'administration »³. Il passe également par la mise en place de structures transversales au plan national. Quelques années après la création de l'UNIL, sa vocation à orienter et à coordonner l'action des CIL s'incarne dans la constitution de plusieurs organes fédéraux *ad hoc*. Conçus en concertation étroite avec les pouvoirs publics, ces instruments de régulation interne à l'institution ont pour but de renforcer l'efficacité de l'action du 1 % logement – et en premier lieu sa dimension sociale. Deux

¹ UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 25.

² Cf. chapitre IV.

³ Note d'information du 8 février 1972 du ministère de l'Équipement et du Logement (direction de la Construction), *L'habitation*, 55, septembre 1973, p. 82. Il est notamment demandé aux CIL de convoquer le directeur départemental de l'Équipement à chaque séance du conseil d'administration ou de l'assemblée générale et de transmettre à celui-ci les comptes et documents relatifs à leurs activités.

d'entre eux méritent d'être évoqués ici. La mise en place en mai 1972 de l'Association pour l'assistance et le contrôle des comités interprofessionnels du logement (ACCIL) résulte des orientations qui avaient été esquissées en référence à l'idée d'auto-discipline lors du Congrès de l'UNIL à Bordeaux. Faisant suite à une série de dispositions instaurées par les décrets de décembre 1971 pour « moraliser » les pratiques et limiter les abus susceptibles d'apparaître dans la collecte et l'emploi de la ressource financière (l'interdiction faite aux CIL de rémunérer les fonds que leur versent les entreprises sous forme de prêts notamment¹), cette initiative vise à faire prendre corps au souhait exprimé par les pouvoirs publics de mutualiser certaines missions relatives à l'information et au contrôle des CIL.

Une fraction du contrôle est ainsi déléguée à l'ACCIL par arrêté ministériel en 1973. Le nouvel organisme fédéral a pour mission de réaliser – à la demande de l'administration ou par auto-saisine – des pré-contrôles destinés à limiter les risques de mauvaise gestion ou d'infractions réglementaires auprès des organismes collecteurs et, le cas échéant, des sociétés immobilières liées à ceux-ci. En complément de cette action, il est également censé développer en direction de ses adhérents des moyens d'assistance revêtant plusieurs formes (remise en ordre comptable, réorganisation et contrôle de gestion, reprise en main des sociétés de construction pour le compte des organismes).

La logique d'autodiscipline que les dirigeants de l'UNIL s'efforcent de diffuser ne se limite pas à l'action mise en œuvre par l'ACCIL dans les domaines du contrôle et de l'assistance. Plusieurs commissions sont mises en place au sein de l'UNIL lors du Congrès de Bordeaux en 1971 pour mettre en commun les expériences engagées dans les CIL, combattre les distorsions à l'œuvre dans les services rendus et contenir la tendance de l'administration à réglementer. Pour cela, l'UNIL promeut le développement d'une discipline librement consentie au sein des organes de l'institution. Une « commission de déontologie » est créée dans le but spécifique de définir des règles répondant au besoin d'harmoniser les comportements et les méthodes développés par les organismes collecteurs dans la relation avec l'entreprise. Il s'agit en particulier de lutter contre la concurrence qui s'exerce périodiquement autour de la collecte de la PEEC et contre les risques que cette concurrence

¹ L'objet de cette mesure est de mettre fin à la surenchère liée aux efforts développés par certains CIL pour attirer à eux les fonds des entreprises. Elle s'inscrit alors à l'intérieur d'une politique plus générale de « moralisation des professions » engagée par les pouvoirs publics auprès des principaux opérateurs de la scène du logement (Union des organismes HLM, Fédération nationale du bâtiment, agences immobilières, administrateurs de biens) dans le but d'accompagner la libéralisation voulue dans ce domaine par la mise en place concertée de garde-fous.

fait peser sur l'efficacité de l'action du 1 % logement dans sa globalité¹. À l'image des contrôles effectués par l'ACCIL, les règles de déontologie sont conçues comme des instruments nécessaires à la cohésion des CIL et aptes à leur « *donner, par l'appartenance à l'UNIL, un véritable "label de qualité"* »².

Mise en place à la même époque, l'Association financière interrégionale des comités interprofessionnels du logement et organismes assimilés (AFICIL) a également vocation à améliorer la coordination des actions des CIL. Comme l'ACCIL, c'est une association loi de 1901 dont les instances politiques sont composées de représentants nationaux et territoriaux de l'institution (représentants des employeurs et des salariés, technostucture) et à laquelle l'adhésion est facultative. Elle est créée en juin 1972 en réponse aux incitations émises par les représentants de l'État en faveur du développement d'emplois de solidarité nationale. Son objet consiste à favoriser les transferts de fonds au profit des CIL situés dans les régions où les besoins en logements sont les plus prégnants. À cette fonction de solidarité financière entre organismes collecteurs s'ajoute une mission d'orientation des fonds vers les « priorités nationales » définies dans le domaine du logement (voir *infra*). Pour pouvoir remplir ses missions, l'AFICIL a également vocation à améliorer la connaissance de l'action menée par les CIL en organisant le recueil d'informations diverses auprès de ces derniers (montants des sommes collectées annuellement auprès des entreprises, types d'investissements réalisés, etc.)³.

L'instauration par la voie conventionnelle de « priorités nationales » dans l'emploi des fonds

La concertation qui s'engage à la fin des années 1960 entre les instances dirigeantes de l'UNIL et les représentants de l'État ne vise pas seulement à produire des règles et des instruments destinés à renforcer l'efficacité de la gestion de la PEEC. Elle porte également sur la définition des emplois financés au titre de l'obligation. Le dialogue avec les services de l'État s'attache d'abord à définir les termes de l'évolution du cadre réglementaire en la

¹ « (Les) *concurrences inutiles, le gaspillage des efforts, les risques sans contrepartie* » sont par exemple dénoncés par le rapporteur d'une commission de travail organisée pendant le Congrès de Bordeaux (*L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 18).

² *Ibid.*, p. 18.

³ Les statuts de l'ACCIL et de l'AFICIL sont validés par le décret et les arrêtés du 20 février 1973. Plusieurs autres instruments sont mis en place par l'UNIL au début des années 1970 pour renforcer la structuration du réseau des CIL ou faire évoluer les modalités d'utilisation des fonds. L'A.FOR.CIL constitue l'un d'eux. Créé suite à la loi de juillet 1971 sur la formation professionnelle continue, cet organisme est chargé d'organiser des actions de formation en direction des responsables des CIL. Il trouve sa place parmi les structures fédérales créées pour favoriser l'adaptation de l'institution à son environnement : « *L'évolution économique et sociale exige des hommes capables de faire face aux mutations multiples* » (UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 112).

matière. Les représentants nationaux de l'institution sont ainsi associés à l'élaboration des dispositions qui seront adoptées dans le cadre des décrets de 1971 afin d'accentuer le caractère social des investissements : réglementation des concours accordés aux sociétés de construction – l'accès à ceux-ci étant limité en particulier aux organismes à but désintéressé (organismes d'HLM, sociétés d'économie mixte) et aux sociétés dans lesquelles les CIL détiennent la majorité des parts¹, augmentation de la part de la ressource mobilisable pour le financement de locaux sociaux annexes à l'habitation² ; etc. La concertation peut également déboucher sur l'élaboration de structures mixtes combinant des moyens communs et des objets hybrides. C'est le cas dans le domaine de l'information-logement au milieu des années 1970 avec la création des ADIL et de l'ANIL qui se positionnent sur une mission d'intérêt général tout en s'inscrivant dans une logique d'aide au logement des salariés (voir *supra*).

L'existence d'un espace de concertation et les discussions qui s'y développent donnent progressivement de la consistance au principe de co-décision en matière de définition des modalités d'emploi des fonds. La formation de cet espace répond aux intérêts des deux parties : perçue par les pouvoirs publics comme un moyen d'accroître la faculté d'adaptation des CIL à l'évolution de la demande sociale, elle représente en même temps une opportunité pour les dirigeants de l'UNIL de préserver le caractère libéral de l'institution. Ces derniers en particulier se signalent comme de fervents partisans d'une formule qui présente à leurs yeux l'avantage d'épargner à l'institution le risque d'une asphyxie par la réglementation : « (...) plutôt que de poursuivre dans la voie d'une réglementation de plus en plus restrictive, nous pensons que la solution est à rechercher dans une politique contractuelle entre l'UNIL et les Pouvoirs Publics »³. L'existence de cette communauté d'intérêts est périodiquement mise en scène à l'occasion des congrès de l'UNIL, les assauts d'amabilité auxquels les orateurs ont pour habitude de se livrer dans ce cadre tendant au fil des années à se transformer en échange ritualisé autour de quelques messages fondamentaux : confiance accordée par les pouvoirs publics dans la capacité de la fédération des CIL de garantir la mise en œuvre effective des

¹ Le maintien du patrimoine réalisé sous le contrôle effectif des CIL vise ainsi « à éviter tout détournement du 1 % (...) vers la construction de logements qui n'aient pas le caractère social » (intervention de Pierre-André Vivien au Congrès de l'UNIL à Bordeaux, *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 46). D'autres mesures réglementaires seront régulièrement prises par la suite pour encadrer les possibilités d'emploi des fonds issus de la PEEC par les sociétés filiales des CIL. Ainsi l'arrêté du 10 mars 1978 fixera-t-il plusieurs conditions au fonctionnement des sociétés immobilières dont le capital est détenu à plus de 50 % par les organismes collecteurs du 1 % logement (limitation des possibilités d'augmentation du capital, plafonnement des dividendes versés aux actionnaires, obligation de réinvestir les bénéfices dans le logement).

² Cette mesure doit notamment permettre aux CIL de participer au financement et à l'aménagement des « locaux collectifs résidentiels » dont le ministre de l'Équipement et du Logement recommande le développement dans la circulaire datée du 15 décembre 1971 (cf. chapitre V).

³ Discours de clôture du président de l'UNIL, Edme Porta, au Congrès de l'UNIL à Bordeaux, *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 27.

accords conclus avec l'État, volonté déclarée des représentants nationaux de l'institution de renforcer l'intégration de l'emploi des fonds à l'intérieur des grands axes de la politique du logement¹, etc.

La politique contractuelle relative à l'emploi des fonds issus de la PEEC s'amorce avec la définition des « priorités nationales » qui sont fixées par l'arrêté du 20 février 1973. Élaborées en concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales ainsi qu'avec ceux de l'UNIL, ces priorités portent sur deux domaines distincts : le logement des travailleurs migrants et de leurs familles et les opérations d'amélioration de l'habitat. Quelques règles relatives aux modalités d'emploi des fonds et définies contractuellement par l'État et l'UNIL sont précisées à l'intention des CIL. Les financements complémentaires accordés par les CIL dans ces deux domaines sont censés représenter en tout 20 % de la collecte de l'exercice précédent. Ces investissements peuvent être facilités en outre par l'intervention de l'AFICIL, qui se voit confier le pouvoir d'appeler jusqu'à 5 % des sommes collectées par les CIL afin d'effectuer les transferts de fonds nécessaires au financement d'opérations ne pouvant être assurées localement.

Le logement des travailleurs migrants vient en première position dans l'ordre des priorités nationales définies en 1973. Cette question est alors inscrite sur l'agenda politique depuis plusieurs années du fait de la répétition et de l'intensité des luttes engagées pour dénoncer les conditions de logements particulièrement précaires de cette catégorie de la population². De fait, l'UNIL avait manifesté un intérêt précoce pour cette question en créant dès 1969 une commission chargée du problème des travailleurs immigrés. Faute de résultats probants en la matière, une intervention spécifique du 1 % logement avait été explicitement demandée par les pouvoirs publics – au même titre que pour d'autres emplois de solidarité nationale – lors du Congrès de l'UNIL à Bordeaux en 1971. Retenu parmi les priorités instaurées par l'arrêté du 20 février 1973, le logement des travailleurs migrants finit par faire l'objet d'une convention *ad hoc* conclue le lendemain entre l'État et l'UNIL. Selon les termes de cette convention, l'État s'engage à organiser aux échelons national, régional et local une concertation qui regroupe les organismes collecteurs, les organismes constructeurs et les représentants de l'administration et qui a vocation à sélectionner les programmes à financer.

¹ Les propos adressés par le Président de l'UNIL au ministre de l'Équipement et du Logement, Albin Chalandon, lors de l'Assemblée générale de l'UNIL du 1^{er} octobre 1970, constitue une illustration de cette dimension essentielle du discours des dirigeants nationaux de l'institution : « Cette règle fondamentale (qui consiste à financer une offre de logements variée) n'exclut pas que dans le cadre de la liberté laissée aux investisseurs, des orientations préférentielles, établies en accord avec vos services ou avec vous-même, puissent être données par nous à nos adhérents pour tenir compte de circonstances particulières » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 29 bis, novembre 1970, p. 6).

² Cf. chapitre V.

L'UNIL s'engage pour sa part à inciter ses adhérents à développer au maximum leurs investissements – en complément des aides délivrées par l'État et le Fonds d'action social (FAS)¹ – dans les opérations destinées aux travailleurs migrants². Ce régime contractuel sera reconduit en 1974 avant d'être supprimé par la loi de finances pour 1975 en relation avec l'instauration du « 0,2 % » (voir *infra*).

La volonté d'étendre l'utilisation des fonds du 1 % logement à l'amélioration du parc ancien est antérieure à la définition des priorités nationales, puisque depuis la circulaire du 3 février 1967 les CIL avaient la possibilité de consacrer jusqu'à 10 % de leur collecte à l'habitat existant par l'intermédiaire de versements accordés à des organismes spécialisés (PACT, ARIM, etc.)³. Comme dans le cas du logement des travailleurs migrants, l'établissement d'une priorité nationale au sujet de l'amélioration de l'habitat fait l'objet d'une convention passée entre l'État et l'UNIL, qui prévoit une accentuation des efforts mis en œuvre par les CIL dans ce domaine. La possibilité offerte aux organismes collecteurs d'investir la PEEC dans des opérations d'amélioration du parc existant sera confirmée par la circulaire du 25 octobre 1973. La loi limitant l'investissement de la PEEC à la seule construction de logements, les dispositions réglementaires prises en faveur d'une extension de l'emploi des fonds dans l'amélioration du parc existant revêtent cependant un caractère illicite pendant cette période. Il faudra attendre la loi de finances pour 1975 pour que cet élargissement du champ d'action du 1 % logement soit enfin légalisé⁴, puis les arrêtés du 9 juillet et du 23 juillet 1976 pour donner de l'ampleur aux interventions menées avec le concours du 1 % logement dans les quartiers anciens (élargissement des possibilités d'emploi des fonds à l'amélioration du parc locatif d'HLM ancien, définition de modalités d'intervention spécifiques dans les cités ouvrières, assouplissement des conditions de financement des organismes désintéressés, etc.).

¹ Le FAS a été créé à la fin des années 1950 en même temps que la Sonacotra dans le but de financer la construction de cités de transit.

² Les termes de la convention prévoient également que les CIL devront assister aux réunions organisées par les représentants de l'État sur la question du logement des travailleurs migrants et fournir aux services déconcentrés de l'équipement toutes les informations qu'ils détiennent ou sont susceptibles d'obtenir des entreprises sur ce point.

³ Par la suite, deux conventions ont été conclues entre l'UNIL et la fédération des PACT, afin de définir les principes généraux d'actions communes (en 1969), puis de favoriser l'établissement de la programmation (en 1972). Dans l'intervalle, le gouvernement avait mis plus résolument l'accent sur la résorption de l'habitat insalubre et sur la réhabilitation du patrimoine ancien à travers la création en 1971 de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

⁴ La loi dispose que la PEEC peut également être investie, en plus de la construction de logements, dans l'acquisition et l'aménagement de terrains destinés exclusivement à la construction de logements sociaux, ainsi que dans l'acquisition, l'aménagement ou la remise en état de logements anciens.

1.2 L'apprentissage des CIL à l'impératif de changement

L'entretien d'un dialogue quasi permanent avec les représentants des pouvoirs publics ne représente que l'un des volets de l'action engagée par l'UNIL. Parvenir à concilier intégration du 1 % logement dans la politique du logement et préservation de la spécificité de l'institution suppose aussi d'engager une intervention *ad hoc* à destination des organismes collecteurs de la PEEC. En effet, le fait de participer à l'élaboration des normes légales relatives à la gestion du 1 % logement et de conclure des conventions avec l'État ne suffit pas à lui seul à répondre aux attentes placées dans la fédération unique des CIL. Pour satisfaire ces exigences, encore faut-il que l'UNIL parvienne à garantir la mise en œuvre effective des mesures adoptées au niveau national en produisant du consentement auprès de ses adhérents. Le succès de l'action de l'UNIL dépend aussi de sa capacité de transmettre à l'ensemble des échelons de l'institution le sentiment de devoir poursuivre le processus d'apprentissage amorcé à l'échelle nationale. La manifestation de l'adhésion des CIL revêt en outre une dimension stratégique : elle constitue l'une des conditions essentielles de la représentativité de l'UNIL et de la crédibilité dont celle-ci peut se prévaloir auprès des pouvoirs publics¹. En conséquence, les représentants nationaux du 1 % logement consacrent une grande partie de leur action à obtenir des CIL qu'ils prennent en compte l'impératif de changement auquel les soumet leur environnement et contribuent par le renouvellement de leurs pratiques à accroître la légitimité de l'institution.

Plusieurs moyens sont mis en œuvre pour susciter l'adhésion des membres des organismes collecteurs à l'intervention développée par leurs représentants nationaux. L'organisation de rassemblements collectifs (congrès, journées d'études thématiques) et la publication de la revue de l'UNIL comptent parmi les principaux vecteurs de la pédagogie conçue au niveau fédéral pour favoriser l'apprentissage de ces derniers. Cette pédagogie comporte deux composantes principales. Elle s'exerce d'abord sur un plan cognitif, visant alors à faire prendre conscience aux CIL que l'environnement s'est modifié depuis l'Après-guerre et que cette situation justifie sur le principe de mettre en œuvre un certain nombre de

¹ L'importance de la fonction de représentation de l'UNIL est soulignée quelques mois après sa création par son président, Gérard Dupont : « *L'avantage de l'UNIL, c'est d'offrir aux pouvoirs publics, et spécialement au ministre chargé du logement, un interlocuteur unique capable, si l'organisation nationale est suffisamment forte, si elle bénéficie véritablement de la confiance des organismes régionaux, de parler au nom de ses membres et de prendre éventuellement en leur nom un certain nombre d'engagements* » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 8, septembre-octobre 1968, p. 21). L'assentiment des CIL est d'autant plus essentiel à l'UNIL que l'adhésion à l'organisme fédéral n'est pas obligatoire et que le rejet des réformes peut se traduire à tout moment par la défection de ses membres.

changements dans leurs interventions. Pour étayer son propos, l'UNIL n'hésite pas à reprendre à son compte une partie des critiques adressées aux gestionnaires de la PEEC afin d'en souligner la part de vérité et d'alerter les acteurs locaux sur le risque encouru en cas d'absence de réaction de leur part¹. La pédagogie de l'UNIL est tournée ensuite vers l'action – dimension qui mobilise la plus grande part de notre attention dans les pages qui suivent. Il s'agit dans ce cas de convaincre les CIL de la nécessité à la fois de réagir collectivement aux critiques et de prendre en charge individuellement l'exercice de justification devant permettre d'établir la légitimité de l'institution. L'intervention engagée par l'UNIL sur ce plan consiste à faire évoluer les pratiques de ses adhérents de sorte que les mesures adoptées à l'échelle nationale soient effectivement appliquées et concourent à renforcer la pertinence de leur action. Elle s'attache en particulier à sensibiliser les CIL au fait que leur association à l'orientation des fonds issus de la PEEC dépend avant tout de leur capacité à activer les vertus présumées de l'institution – quitte pour cela à contenir certaines de leurs inclinations spontanées (1.2.1). La pédagogie fédérale vise de surcroît à persuader les CIL que la préservation de l'autonomie relative dont ils jouissent depuis 1953 repose en partie sur leur aptitude à consentir une intégration accrue de la PEEC dans la politique du logement. Pour ce faire, elle tente de faire la démonstration de l'intérêt représenté en ce sens par les multiples mesures adoptées au niveau national avec le concours de l'UNIL (1.2.2).

1.2.1 Une invitation à retrouver « l'idée directrice » de l'institution

Dans les recommandations qu'elle adresse périodiquement aux CIL, l'UNIL exhorte en particulier ceux-ci à ne pas céder à la passivité et à adopter une attitude de remise en cause permanente de leurs interventions. Les animateurs fédéraux s'efforcent avec constance de rappeler les CIL à leurs obligations, soulignant combien la légitimité du 1 % logement repose notamment sur la capacité de ceux-ci d'actualiser continuellement les finalités de leur action au regard de l'évolution de leur environnement : « *Les institutions ne sont pas définitives. Elles doivent toujours être réformées, compte tenu des situations réelles* »². Pour ce faire, ils préconisent un « *retour aux sources* », estimant que la croissance du 1 % logement et son engagement massif en faveur de la construction pendant deux décennies ont pu contribuer –

¹ Plusieurs aspects de l'action des CIL suscitent la critique au début des années 1970 : l'approche commerciale développée par certains organismes dans la phase de collecte de la PEEC, l'existence d'une propension généralisée à réserver les aides du 1 % logement aux salariés issus de la classe moyenne, la sélectivité des stratégies d'investissement selon les familles d'organismes d'HLM, etc. (cf. chapitre V).

² UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 19.

tout en étant alors justifié par la pénurie de logements – à faire perdre de vue à ses animateurs « l'idée directrice » : « *Peu à peu, l'idée première des fondateurs a été noyée dans une masse d'organismes qui, nouveaux venus, ne voyaient que les réalisations à faire, et oubliaient peut-être le but fondamental de l'institution* »¹. Ce retour aux sources procède selon eux des efforts que les CIL doivent entreprendre pour modifier leurs pratiques et renouer avec les capacités qui leur sont prêtées historiquement. Il suppose également d'instiller le sens de l'idée de l'institution aux principaux partenaires de celles-ci, à commencer par les entreprises dont il s'agit de redéfinir l'intervention dans l'affectation des aides du 1 % logement.

Réactiver les ressources spécifiques du 1 % logement

L'UNIL invite en premier lieu les CIL à prendre les dispositions nécessaires pour « *associer les entreprises et les salariés à l'œuvre commune* »². La généralisation du paritarisme est en effet présentée par les représentants fédéraux du 1 % logement comme l'une des mesures à même de permettre à l'institution de renouer avec ses fondements. Une telle évolution est d'abord de nature à conforter la représentativité des CIL en les confirmant dans un rôle de mandataires des entreprises : « *Le caractère socioprofessionnel de l'institution signifie que les entreprises, regroupées, conçoivent les organismes collecteurs comme une possibilité de participer à la vie des ensembles urbains qui conditionnent les logements des salariés* »³. En réaffirmant l'origine socioprofessionnelle du 1 % logement, elle élargit les responsabilités confiées aux représentants des salariés et signale la volonté des membres de l'institution d'éteindre les tentations paternalistes qui ont pu se manifester par le passé à travers certaines utilisations de la PEEC⁴. La convergence de vue entre organisations patronales et syndicales qu'exprime la généralisation du paritarisme doit enfin offrir aux CIL la possibilité d'asseoir leur légitimité sur une base élargie et de placer leur action au service d'une politique d'ensemble : « *(La) plus grande chance du 1 % logement réside dans l'entente enfin réalisée*

¹ UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 81.

² Discours d'Edme Porta, UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 102.

³ *Ibid.*, p. 102.

⁴ La généralisation du paritarisme à l'ensemble des CIL est ainsi présentée comme un progrès par rapport à une période pendant laquelle les représentants des salariés n'étaient formellement en capacité de peser sur la gestion des fonds et des aides du 1 % logement qu'au seul niveau de l'entreprise : « *Après le "contrôle" de l'utilisation des fonds 1 % effectué dans l'entreprise, les CIL offrent une seconde tribune de débats, concernant cette fois la défense des intérêts de l'ensemble des travailleurs d'une région* » (*Nouvelle extension industrielle et tertiaire*, 9, 1977, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 105, avril 1978, revue de presse p. 34).

entre les partenaires sociaux qui vont en définir la politique sur le plan national et en assurer la gestion dans le cadre des CIL »¹.

Pour les responsables nationaux du 1 % logement, l'actualisation des finalités de l'institution passe en second lieu par la revitalisation des compétences qui ont été formalisées par les pères fondateurs de l'institution et dont l'acuité conditionne depuis lors la confiance accordée par les pouvoirs publics. L'assimilation de l'impératif de changement que ces responsables s'efforcent de susciter chez les CIL exige avant tout de ces derniers qu'ils soient capables de cerner au plus près l'évolution des besoins en logement. Le renforcement de cette capacité d'expertise fait l'objet d'appels répétés de la part des animateurs fédéraux : *« Il convient de ne pas s'attacher à des méthodes et à des structures, mais d'analyser continuellement l'évolution des besoins des salariés et leurs modes d'expression, afin d'être toujours aptes à remplir notre mission »².*

Ce faisant, les CIL sont pressés de faire feu de tout bois pour parfaire leur connaissance des besoins en logements. L'UNIL les enjoint tout à la fois à réaliser des études dans des domaines multiples (la demande exprimée et potentielle de logements, les caractéristiques socioéconomiques de la population, les projets d'urbanisme, les caractéristiques des infrastructures et des équipements, etc.), à susciter des contacts avec les divers acteurs détenteurs d'une part d'expertise dans ce domaine³, et à s'associer aux études menées sous l'égide des collectivités ou des directions départementales de l'Équipement. Cette recommandation se double d'une mise en garde : en refusant de s'inscrire dans une telle voie, les CIL s'exposeraient au risque de ne pouvoir répondre aux besoins des salariés. Ils échoueraient en particulier à satisfaire les exigences qui s'expriment de plus en plus en

¹ *Bulletin de liaison de la FROILIF*, 10, décembre 1978, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 115, février 1979, revue de presse p. 39. Aux yeux des dirigeants de l'UNIL, la mise en place de gouvernements paritaires dans les divers organes de l'institution et la manifestation d'une volonté commune à l'ensemble des composantes de l'entreprise confère au 1 % logement un « label » socioprofessionnel qui sera mis en avant avec force lors du Congrès du Touquet en 1975 : *« L'institution 1 % logement revêt un aspect socioprofessionnel. Tout d'abord parce qu'il s'agit d'un intéressement des entreprises à la politique du logement des salariés. (...) Au niveau des entreprises, le chef d'entreprise doit investir 1 % des salaires, il doit demander quels sont les besoins en logement de ses ouvriers, s'y intéresser et essayer de fournir, en contrepartie, les réservations nécessaires. Les comités d'entreprise sont consultés et doivent donner leur avis sur l'utilisation du 1 % et sur les réservations éventuellement faites. Au niveau interprofessionnel, toutes les entreprises d'une localité déterminée ou d'un département sont rassemblées pour étudier les meilleurs moyens de faire face aux demandes de l'ensemble des entreprises considérées adhérentes à l'organisme collecteur. Il est décidé des programmes de construction à aider, des études à entreprendre. L'institution 1 % constitue une expression authentique des forces économiques et sociales dans le domaine du logement des salariés, qui connaissent les besoins liés au développement économique et qui marquent une certaine volonté de développement urbain »* (UNIL, 1975a, op. cit., p. 117).

² UNIL, 1975a, op. cit., p. 73.

³ Selon l'organisme fédéral, il importe d'atteindre non seulement les chefs d'entreprise et les comités d'entreprises, mais aussi les associations de locataires, les associations familiales, les associations de jeunes travailleurs, les associations d'immigrés, les retraités, les élus locaux, etc.

matière de cadre de vie et à assurer l'intégration de ces nouvelles aspirations dans l'œuvre engagée par l'institution¹. Les dirigeants de l'UNIL se montrent cependant confiants dans la capacité des CIL de constituer un relais efficace dans ce domaine : les organismes collecteurs disposent de multiples ressources pour remplir leurs obligations, à commencer par la présence des syndicats de salariés dans leurs instances de débat et de décision. En tant que tel, le renforcement du rôle des représentants des salariés « *permet le rapprochement des consommateurs* »² et « *garantit (l'institution) contre le risque d'un déphasage par rapport à l'évolution économique et sociale* »³.

L'UNIL établit un constat similaire quant à la capacité des CIL d'informer les salariés : absorbés par l'effort de construction, ces organismes ont été amenés pendant près de deux décennies à négliger la mission d'information et de communication qui est la leur ; ils sont désormais placés dans l'obligation de réparer cet oubli par un environnement en évolution constante (complexification du système d'aides au logement, émergence d'une demande de formation et de participation des habitants à l'aménagement de leur cadre de vie, renforcement de l'impératif d'efficacité fixé par les pouvoirs publics, etc.). L'UNIL invite en conséquence ses adhérents à redoubler d'efforts pour faire connaître aux salariés les avantages offerts par le 1 % logement ainsi que l'ensemble des possibilités existantes dans le secteur du logement⁴. Elle leur suggère en outre de retrouver le goût qu'avaient développé les premiers CIL pour la « propagande » : « *Il ne suffit pas de travailler et de travailler bien, encore faut-il le faire savoir* »⁵. Pour les dirigeants de l'UNIL, le développement de la communication fait en effet figure de priorité face aux pressions qui s'exercent sur l'institution et au manque de considération que les critiques signalent envers celle-ci : « (...) *ici ou là, on donne l'impression de méconnaître ce que nous sommes, et l'on paraît manifester plus de défiance que de confiance sur ce que nous pouvons faire. C'est probablement à partir d'un tel état d'esprit que l'on entend exprimer l'idée que la décision d'emploi d'une partie de la contribution logement devrait être du seul ressort des pouvoirs publics et de leurs administrations aux lieu et place de ceux dont c'est la vocation naturelle et légale de l'utiliser*

¹ « (...) *on vous demande de vous occuper non plus de construire des logements, mais d'insérer les salariés dans les villes* » (discours de Jean-Paul Bardin, UNIL, 1976, *op. cit.*, p. 10).

² *L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 46.

³ Discours d'Edme Porta, UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 102.

⁴ Les organismes se voient recommander de susciter la création de centres d'information-logement ou de se rapprocher des centres existants, d'organiser des permanences dans les entreprises, de diffuser des plaquettes d'information, de se rapprocher de conseillères en économie sociale, d'animer des stands d'information dans les foires Village-expo organisées dans les régions, etc.

⁵ *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 13, mars 1969.

là où il faut »¹. Ainsi les CIL sont-ils vivement encouragés à propager la valeur de leurs interventions, ce travail devant être mis en œuvre en direction non seulement des entreprises dont ils se revendiquent les délégués², mais également du grand public dont ils tiennent une partie de leur légitimité : « (Il importe) *de développer l'action future en associant l'opinion publique à cette œuvre qui concerne l'intérêt général* »³.

Dans le même ordre d'idées, l'UNIL rappelle régulièrement à ses adhérents la nécessité qui consiste à faire preuve d'initiative et d'imagination dans l'utilisation des fonds. Cette exigence doit se traduire dans le rapport que les CIL entretiennent avec la réglementation : il convient davantage de respecter l'esprit de celle-ci que de l'appliquer à la lettre, la pertinence des expérimentations développées par les CIL étant susceptible le cas échéant d'entraîner des aménagements réglementaires. À défaut d'un tel dynamisme, les CIL s'exposeraient *a contrario* au risque « *d'être à terme (...) les exécutants passifs du Ministère du Logement* »⁴. Leur capacité à prendre des initiatives qui ne se limitent pas strictement au cadre défini par la réglementation joue dès lors un rôle essentiel dans la mesure où elle conditionne en partie l'émancipation que les animateurs de l'UNIL appellent de leurs vœux : « (...) *n'est-il pas grand temps de savoir si nos CIL resteront des institutions para-publiques, régies par des textes administratifs, ou deviendront des collaborateurs à part entière des entreprises, au service de leur développement et de leur personnel ?* »⁵.

Resituer le rôle de l'employeur dans la définition de l'emploi des fonds

L'émancipation politique de l'institution ne repose cependant pas uniquement sur les facultés propres des CIL. C'est là le sens d'une partie du message adressé aux organismes collecteurs par l'UNIL. La capacité des CIL de développer des emplois qui soient à la fois adaptés aux besoins des salariés et conformes aux objectifs de la politique du logement dépend aussi étroitement des choix réalisés par les entreprises en matière d'affectation de la PEEC – celles d'entre elles qui escomptent des prestations en contrepartie de leur versement tout au moins. Cette conviction conduit les dirigeants de l'UNIL à énoncer un certain nombre de

¹ UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 81.

² « *Les CIL doivent se faire mieux connaître, car il est indispensable que les salariés et les employeurs soient informés des actions qu'ils mènent dans leur intérêt* » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 21, janvier 1970, p. 9).

³ *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 13, mars 1969. À cette fin, l'UNIL recommande notamment à ses adhérents de favoriser la parution d'encarts publicitaires dans la presse locale, régionale ou nationale.

⁴ *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 20.

⁵ *Ibid.*, p. 20.

recommandations concernant la manière dont se décide la répartition des aides du 1 % logement au niveau de l'entreprise.

Ces recommandations portent d'abord sur la question de la saisie des besoins en logements. L'UNIL attire périodiquement l'attention des CIL sur le rôle joué par l'entreprise dans la constitution d'une connaissance spécifique dans ce domaine. Selon ses dirigeants, l'efficacité de l'action du 1 % logement en la matière dépend de paramètres qui se déterminent en partie au sein de l'entreprise : le recueil et le traitement des demandes formulées par les salariés, la diffusion d'une information exhaustive sur les aides du 1 % logement, la création d'un contexte propice à l'émergence de besoins spontanément non exprimés, etc. L'adoption de dispositions permettant d'associer plus étroitement les chefs d'entreprises à la prise en charge des besoins en logements s'impose dès lors à leurs yeux comme un enjeu de premier plan. L'UNIL incite ainsi les CIL à mettre en œuvre les conditions d'une plus grande implication de l'entreprise dans l'examen des demandes de logement¹. Une telle orientation comporte une dimension politique évidente. Le renforcement de la participation des employeurs à l'identification des besoins en logements permettrait d'abord de faire prendre conscience à ceux qui en douteraient de la permanence des difficultés appelant une intervention spécifique dans ce secteur. Une telle évolution aurait également pour avantage de manifester plus clairement le sentiment d'attachement que les entreprises éprouvent à l'égard du 1 % logement et de consolider ainsi la légitimité des CIL face à leurs détracteurs.

Pour les responsables de l'UNIL cependant, la généralisation de la représentation paritaire à l'ensemble des CIL implique simultanément une limitation du champ d'action de l'entreprise. Confirmant les dispositions qui avaient été prises en 1966 puis en 1971-1973 pour renforcer le rôle des organismes collecteurs dans l'institution, cette mesure confère à l'échelon interprofessionnel au milieu des années 1970 une responsabilité accrue dans l'orientation des fonds issus de la PEEC. À ce titre, elle est censée contribuer à élever les décisions prises par le conseil d'administration des CIL au niveau d'un intérêt supérieur à la somme des intérêts particuliers des entreprises adhérentes. La capacité des CIL d'inscrire leur action dans l'intérêt général est toutefois subordonnée à l'influence que conservent les employeurs dans le choix des investissements réalisés ou des salariés susceptibles de bénéficier d'une aide du 1 % logement. L'existence de conventions régulant plus ou moins

¹ Parmi les évolutions que l'UNIL appelle de ses vœux, on peut noter l'association plus étroite des comités d'entreprise à l'élaboration des décisions, le renforcement de l'investissement des employeurs au niveau de l'interprofession et l'accentuation de leur participation au conseil d'administration des CIL.

explicitement la relation CIL-entreprise en matière d'emploi des fonds – « l'accord employeur » et le « compte d'entreprise » – s'apparente dès lors aux yeux de plusieurs représentants de l'institution à un facteur de rigidité susceptible de constituer un obstacle dans la justification engagée en réponse aux critiques.

Selon ces dirigeants, la résolution de ce problème nécessite de réactualiser les méthodes et les instruments mobilisés par les organismes collecteurs dans la relation avec les entreprises. Ils suggèrent ainsi aux CIL – avec toute la retenue qui s'impose compte tenu du caractère sensible que cette recommandation revêt vis-à-vis des employeurs – d'assouplir l'utilisation des conventions mises en place au cours des décennies précédentes. Intégrant les critiques qui commencent à s'abattre sur le 1 % logement, ils avancent notamment que ces conventions ont tendance à conserver aux entreprises (et plus particulièrement aux entreprises de grande taille) un pouvoir devenu exorbitant au regard de l'évolution du contexte socioéconomique. La résorption de la pénurie de logements et la reformulation de la crise du logement dans des termes qualitatifs sont ainsi évoquées à plusieurs reprises comme étant de nature à placer l'entreprise en porte-à-faux par rapport à l'évolution de la demande sociale. Peu disposés à percevoir la question du logement autrement qu'à travers le prisme de leurs motivations économiques, les employeurs apparaissent dans les discours des responsables concernés particulièrement inaptes à relayer une demande émanant désormais principalement de catégories reléguées aux frontières du salariat (étudiants, jeunes travailleurs, travailleurs migrants, retraités, handicapés, etc.)¹.

En d'autres termes, plusieurs membres du 1 % logement militent ouvertement pour qu'un nouvel accommodement soit trouvé entre, d'une part, la conception contributive de la PEEC qui s'était progressivement imposée dans les esprits et les pratiques des acteurs à la suite des décrets de 1953 et, d'autre part, l'exigence de solidarité qui acquiert une place croissante dans la politique du logement au début des années 1970. Les animateurs qui soutiennent cette position – dont il faut bien noter qu'ils font entendre une voix minoritaire au sein de l'institution – appellent ainsi les CIL à opter pour des emplois qui répondent à une

¹ Cette critique est formulée dès l'été 1968 par le secrétaire général du CIL stéphanois : « (On affirme fréquemment) que nous sommes "au service" des entreprises, que nous constituons leur "service logement", et il me semble voir là un gauchissement de nos perspectives initiales dès lors que la loi de l'entreprise, c'est l'intérêt, et qu'au fur et à mesure que les besoins les plus urgents s'estompent, leur intérêt, au regard d'un texte obligatoire, consiste en général de plus en plus pour elles à faire du 1 % l'objet du placement le moins désavantageux possible. De là vient peut-être que si peu de 1 % soit investi dans les opérations pourtant indispensables de foyers spécialisés, dès lors que les étudiants et les jeunes travailleurs ne sont que des collaborateurs potentiels, que les travailleurs migrants n'offrent pas de garanties de stabilité et que les retraités ne figurent plus parmi les agents économiques indispensables au fonctionnement de l'entreprise (L'habitation – Cahiers de l'UNIL, 6, juin-juillet 1968, p. 14-15).

demande sociale élargie de préférence aux emplois vers lesquels les conventions guidant habituellement l'utilisation des fonds ont tendance à les entraîner¹. L'inscription de l'emploi des fonds dans l'espace de l'interprofession procède là encore selon eux d'un retour aux sources : « *Il ne faut pas oublier l'idéal des fondateurs de la formule qui entendaient bien résoudre le problème du logement des salariés certes mais autant que possible dans un cadre concernant l'ensemble de la population* »². Les représentants de l'institution ont toutefois conscience que la redécouverte de cet idéal nécessite de faire accepter aux entreprises une réduction du pouvoir de décision qu'elles détiennent dans l'orientation des fonds. La plupart d'entre eux rechignent dès lors à soutenir publiquement le principe d'une évolution qui présente l'inconvénient majeur à leurs yeux de remettre en cause le principe d'autonomie du chef d'entreprise³.

1.2.2 La justification du transfert partiel d'autorité consenti vers l'échelon national

Les messages adressés aux CIL ne se résument pas à des incitations à agir. L'UNIL s'efforce simultanément de produire chez ses adhérents du consentement à l'égard des réformes qui sont engagées – de sa propre initiative ou avec son concours – au niveau national et dont la mise en œuvre effective dépend en partie des dispositions nourries à leur endroit par les organismes collecteurs. Les représentants fédéraux de l'institution cherchent en particulier à justifier les mesures qui ont pour but d'harmoniser les initiatives locales et de favoriser l'émergence de politiques concertées avec l'État concernant l'utilisation des fonds. Dans sa volonté de légitimer les orientations nationales, la communication développée en direction des CIL s'efforce notamment d'atténuer le sentiment de perte d'autonomie qui a tendance à accompagner ces mesures localement⁴. À cette fin, l'UNIL s'emploie à établir le caractère

¹ L'un des responsables de l'UNIL exprime par exemple le souhait de voir les CIL utiliser le 1 % logement « *réellement sur un plan interprofessionnel, dans l'intérêt de tous les salariés locaux, et non exclusivement en faveur des entreprises cotisantes et au bénéfice des salariés que l'entreprise veut bien favoriser, ce qui (...) demeure encore une certaine forme de paternalisme* » (*L'habitation*, 40, janvier 1971, p. 20, le terme étant souligné par l'éditeur).

² *L'habitation*, 53, mai-juin 1973, p. 16, l'expression étant soulignée par l'éditeur.

³ La tâche ne semble cependant pas insurmontable à l'un d'eux, qui se prend à rêver que l'institution parvienne à « *persuader les entreprises assujetties au 1 % que (les initiatives des CIL) valent bien l'abandon de leurs intérêts à court terme pour une participation à l'élaboration de la cité harmonieuse à laquelle nous rêvons* » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 6, juin-juillet 1968, p. 18). Mais cette voix détonne autant au cours des années 1970 par son isolement caractéristique dans le discours général de l'UNIL que par sa propension à renouer avec les convictions des animateurs de l'Après-guerre.

⁴ L'existence d'un tel sentiment n'est signalée qu'exceptionnellement et avec un sens prononcé de la litote dans la communication de l'UNIL : « *L'organisation du 1 % est certes difficile à faire accepter (...) par les organismes collecteurs qui peuvent être agacés par des préoccupations qui ne les concernent pas toujours* » (*L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 45).

impérieux des initiatives qu'elle prend en invoquant le jeu de contraintes institutionnel dans lequel le 1 % logement est inséré¹. Toutefois, évitant soigneusement de cantonner son discours dans un registre coercitif, la fédération des CIL s'attache parallèlement à susciter l'adhésion de ses adhérents sur des bases positives en mettant en évidence les avantages inhérents à l'action mise en œuvre sous son égide ou par l'intermédiaire de ses organes satellites (ACCIL et AFICIL en particulier).

La promotion de l'action engagée sous l'égide de l'UNIL

Le discours d'autolégitimation de l'UNIL repose en premier lieu sur l'inventaire des avantages que son action est censée représenter pour l'institution. Ces qualités sont rarement mises en avant de manière exhaustive mais se révèlent de façon incidente dans les interventions des responsables fédéraux du 1 % logement. L'intérêt de l'UNIL réside d'abord à cette aune dans le relais que cet organisme assure entre les pouvoirs publics et les organismes collecteurs : « *L'UNIL informe les CIL sur les positions de l'administration et pose à celle-ci les questions nécessaires* »². Ce relais est cependant loin d'être neutre, puisque l'UNIL s'efforce régulièrement d'exercer une influence sur l'orientation de l'action publique à travers les manifestations qu'elle organise³, les publications dont elle assure la diffusion ou les études qu'elle engage⁴. Afin de se prémunir contre tout soupçon de complaisance à l'égard des pouvoirs publics, les responsables de l'UNIL brossent en outre périodiquement le tableau d'une fédération peu encline à se dérober lorsqu'il s'agit de dénoncer les décisions politiques qui lui semblent remettre en cause la vocation de l'institution : « *L'UNIL ne cessera jamais de protester contre des mesures ayant pour résultat de faire supporter au 1 % les erreurs d'un système plus général et qu'il n'appartient pas aux CIL d'orienter et encore moins de modifier* »⁵.

¹ La double exigence résultant de l'échange politique contracté après la guerre est par exemple rappelée par le président de l'UNIL Edme Porta, lors du Congrès de l'UNIL au Touquet : « *Notre position est très difficile. D'une part, nous ne sommes pas des fonctionnaires disposant de fonds publics. D'autre part nous sommes bien rattachés au secteur privé disposant de fonds privés – mais ayant une mission d'intérêt général. De ce fait, nous devons rendre des comptes à la fois aux pouvoirs publics et aux partenaires éco et sociaux* » (UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 103).

² *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 7, juillet-août 1968, p. 1.

³ Ainsi le 1^{er} Congrès de Rouen est-il ouvertement placé par ses organisateurs sous le signe d'une contribution aux travaux préparatoires de la commission de l'habitation du VI^e plan.

⁴ L'intérêt des études réalisées sous la responsabilité de l'UNIL est souligné de manière épisodique par les responsables nationaux. L'étude réalisée en 1969-1970 sur le logement des travailleurs migrants est par exemple présentée par Edme Porta comme n'ayant pas d'équivalent (*L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 27).

⁵ *L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 34 (le passage cité faisant référence à l'amputation de 0,1 % décidée en 1971). La capacité de protestation de l'UNIL et de certains CIL est largement mise en scène dans la revue

La valeur de l'UNIL se situe également dans la capacité qu'elle a de favoriser l'expression d'une politique spécifique en faveur des salariés dans le domaine du logement. C'est du moins le message que s'efforcent de faire passer ses dirigeants, en soulignant que l'action engagée au niveau national a joué un rôle décisif sur ce plan. Plusieurs exemples sont convoqués pour étayer ce propos. L'animation développée par l'UNIL auprès de ses adhérents (publications, organisation de cycles de formation, etc.) constitue l'un d'eux. La capacité de cette animation de susciter des échanges de vues et des partages d'expériences est souvent évoquée comme un facteur décisif dans l'affirmation d'une volonté commune à l'ensemble des membres de l'institution. Les rencontres organisées au plan national ou régional en particulier figurent explicitement un moyen de favoriser l'apprentissage collectif des évolutions liées au contexte socioéconomique ou à l'environnement politico-institutionnel du 1 % logement¹. L'introduction des représentants patronaux et salariés dans les différentes instances de décision du 1 % logement est également mise en avant par les responsables de l'UNIL comme un signe de la maturité politique qui leur paraît caractériser l'institution. Ces responsables n'auront de cesse à partir du milieu des années 1970 de souligner combien cette nouvelle représentativité socioprofessionnelle est nécessaire à la fois au développement dans le monde de l'entreprise d'un sentiment d'appartenance à l'institution et au renforcement de la crédibilité de celle-ci auprès des pouvoirs publics (voir *supra*).

L'élaboration de règles partagées concernant la gestion des fonds, l'émergence d'une ambition commune aux différents échelons de l'institution, ou encore l'association des partenaires sociaux aux décisions relatives à l'emploi de la ressource financière : chacune de ces évolutions étaye la thèse d'une contribution de l'action menée par l'UNIL à la préservation de la cohésion du 1 % logement. Cette thèse est centrale dans la communication mise en œuvre par la fédération. En ceci qu'elle doit favoriser la formulation d'un projet liant emploi et logement, la cohésion de l'institution y est présentée comme une condition indispensable, non seulement à l'adaptation du 1 % logement aux nouvelles orientations de la politique du logement, mais aussi au maintien de la liberté relative dont jouissent les CIL dans

L'habitation : dès que le contexte s'y prête, celle-ci reproduit fréquemment sur plusieurs pages des coupures de la presse régionale et nationale reprenant les termes des communiqués publiés par l'UNIL pour dénoncer l'unilatéralisme de l'État (voir *infra*).

¹ Cette fonction de « forum d'apprentissage » sera mise en évidence par le délégué général de l'UNIL, Jean-Paul Bardin, en ouverture du Congrès de l'UNIL au Touquet : « *Ce congrès du Touquet doit être un moyen de mieux nous adapter à la réalité* » (UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 21). Le contenu éditorial de la revue *L'habitation* est guidé par une ambition pédagogique similaire. Cette revue propose régulièrement à ses abonnés des dossiers portant sur les thématiques émergentes de la politique du logement (l'animation urbaine, la participation, l'environnement, le logement des travailleurs migrants, l'information-logement, la réhabilitation de l'habitat ancien, la défense des consommateurs, la gestion locative, etc.) et mobilisant ponctuellement les contributions d'universitaires jouissant d'une certaine notoriété.

ce cadre : « *L'intégration dans une politique du logement n'est possible réellement et sans danger pour les CIL que si, sur le plan local et régional, les pouvoirs publics trouvent des organismes unis dans une politique commune. (...) L'intégration de l'institution dans une politique générale du logement ne peut s'effectuer que si le but fondamental est non seulement rappelé, mais affirmé à toutes occasions* »¹.

Dit autrement, l'action menée par l'UNIL représente la meilleure garantie possible d'une non-dilution de l'originalité du 1 % logement dans une politique plus générale, tout en rendant possible l'engagement avec les pouvoirs publics d'une politique concertée de l'emploi des fonds issus de la PEEC. En établissant la capacité de l'UNIL de concilier intégration et autonomie du 1 % logement, les représentants nationaux de l'institution cherchent à justifier les contraintes inhérentes à l'échange politique tel que celui-ci a été réactualisé en relation avec la création d'une fédération unique des CIL. Pour eux, cette nouvelle configuration institutionnelle contraint les acteurs du 1 % logement à se concerter – par la voix de l'UNIL – avec le ministère du Logement, pour définir l'orientation d'une partie de la ressource et favoriser ainsi une plus grande cohérence dans l'utilisation de celle-ci eu égard aux nouvelles finalités de la politique du logement². Ce faisant, la bonne volonté témoignée par les représentants de l'institution doit permettre de conforter en retour la position des CIL au sein de l'institution en assurant à ceux-ci un accès élargi à plusieurs ressources essentielles (renforcement de l'alimentation par la PEEC, extension des possibilités d'emploi des fonds)³.

¹ *L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 46. Le renforcement de la cohésion de l'institution est également censé conforter le poids des CIL vis-à-vis des organismes constructeurs : « *L'unité de vue sur le plan national accroîtra l'autorité des CIL vis-à-vis de toutes les instances qui contribuent à la construction de logements sociaux* » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 4, avril-mai 1968, p. 15).

² Cette exigence est formulée dès les lendemains de la création de l'UNIL : « *Il n'est pas possible de réclamer une liberté totale ni une liberté sans contrôle, une liberté qui ne fasse pas l'objet d'une concertation avec les pouvoirs publics. (...) Nous serons d'autant plus forts pour réclamer la liberté d'emploi du 1 % que nous pourrions en même temps dire que nous sommes prêts à discuter avec le ministre responsable de la politique du logement de l'emploi de ce 1 %, à accepter le cas échéant certains emplois correspondant à des nécessités du moment, que nous serons prêts, autrement dit, à concerter notre propre politique avec celle des pouvoirs publics dans ce domaine. Sinon, il est évident que les gouvernements auraient inévitablement tendance à prendre directement barre sur l'outil que nous ne serions pas capables de manier nous-mêmes, puisque nous ne pourrions leur offrir, dans le cadre d'une concertation, les moyens d'action dont ils ont besoin* » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 8, septembre-octobre 1968, p. 21).

³ Les responsables de l'UNIL insistent tout particulièrement sur l'idée que l'échange politique engendre une série d'avantages pour les CIL en contrepartie des efforts consentis par les représentants de l'interprofession. Suite aux mesures prises en 1971 en matière de collecte et de gestion des fonds, le président de l'UNIL, Edme Porta, déclare par exemple : « *ce qui paraît remarquable dans cette réforme, c'est la volonté très nette des pouvoirs publics de faire confiance aux CIL en leur donnant plus de poids, plus de responsabilités et encore plus de moyens d'action* » (*L'habitation*, 50, décembre 1972, p. 33).

La démonstration de l'intérêt représenté par l'ACCIL et l'AFICIL

La justification des réformes engagées au niveau national passe également par l'établissement de la valeur d'organismes tels que l'ACCIL et l'AFICIL. Cette communication spécifique s'amorce dès leur création, l'initiative de l'UNIL étant présentée aux CIL comme un moyen de préserver autant que faire se peut l'autonomie et la souplesse caractéristiques de l'institution. L'élaboration au plan national de règles ayant pour but de renforcer le contrôle et l'autodiscipline ainsi que l'adoption de procédures visant à accroître les transferts de fonds aux échelles régionale et interrégionale comptent parmi les évolutions qui sont alors évoquées comme indispensables à l'entretien d'une confiance dans l'action des CIL tant chez les pouvoirs publics que chez les mandataires des représentants d'intérêts professionnels : « *notre liberté ne pourra être consolidée que par une grande cohésion. Si nous voulons que les chefs d'entreprises, les salariés et les pouvoirs publics continuent à nous confier l'immense tâche d'être des prestataires des logements des salariés, nous devons, dans un mouvement rassemblant la quasi-totalité des organismes collecteurs, nous imposer des règles et nous entraider nous-mêmes* »¹. La réforme des structures de l'UNIL reçoit également l'aval du CNPF. Cette adhésion s'exprime notamment par la voix du secrétaire national de la commission sociale de la confédération patronale, Jean Neidinger, à l'occasion du Congrès du Touquet. Celui-ci affirme alors que « *l'ACCIL est l'un des gages de la liberté qui a fait le succès de l'institution* », qualifiant au passage « *d'exploit* » le fait que les dirigeants de l'UNIL aient réussi à ce que les pouvoirs publics reconnaissent au 1 % logement un pouvoir d'auto-discipline. Il estime en outre que « *l'AFICIL est adaptée aux responsabilités d'intérêt national qu'une institution majeure comme le 1 % doit mener* »².

La teneur défensive des raisons invoquées pour justifier la création de ces instruments se manifeste plus clairement encore à travers l'examen des vertus dont ils sont parés. L'action de l'AFICIL en particulier inspire plusieurs motifs de satisfaction aux membres de l'UNIL. Cet organisme a d'abord pour propriété – jusqu'en 1975 tout au moins – de conserver au secteur socioprofessionnel la maîtrise des fonds consacrés aux « priorités nationales ». Sa capacité à favoriser les transferts d'argent vers les régions qui connaissent une forte demande de logements doit ensuite conférer une certaine fluidité à la ressource du 1 % logement et contribuer ainsi à préserver l'intégrité du taux de la PEEC en invalidant la notion de « fonds disponibles » – notion qu'invoquent généralement les pouvoirs publics

¹ *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 27.

² UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 25.

quand ils souhaitent justifier leur tentation de vouloir réduire le taux de la PEEC pour affecter une partie du produit de celle-ci vers d'autres postes de dépenses¹. En concourant à améliorer la connaissance et à établir une plus grande transparence sur les volumes et les flux financiers engendrés par la PEEC, le travail effectué par l'AFICIL en matière de recueil et d'analyse des données statistiques transmises par les CIL est enfin censé permettre une meilleure protection de l'institution contre les critiques et les tentations unilatérales de l'État : « *L'institution 1 % est mieux armée, connaissant la masse des fonds dont elle dispose et l'utilisation de ces fonds* »². L'ACCIL n'est pas en reste dans ce concert de louanges. L'autocontrôle qu'elle a vocation à favoriser dans la gestion des fonds et l'adoption de règles de déontologie destinées à encadrer la concurrence entre les CIL lui confèrent dans les discours des responsables de l'UNIL une capacité similaire à préserver le 1 % logement contre ses détracteurs³.

1.3 L'engagement d'un rapport de force en réponse aux initiatives unilatérales de l'État

Les échanges qui s'opèrent entre les pouvoirs publics et les organisations gestionnaires de la PEEC ne sont pas uniquement placés sous le signe du consensus. Dans certaines circonstances, ils tendent davantage à ressortir des registres du rapport de force et du conflit. La confrontation s'exerce en continu dans le cadre de l'élaboration de la réglementation qui encadre de plus en plus étroitement les modalités d'emploi des fonds au cours des années 1970 (suppression des possibilités de subventions aux personnes physiques et aux sociétés immobilières, réglementation plus stricte des sociétés immobilières bénéficiaires de la PEEC, surveillance administrative accrue des utilisations de la ressource...) ⁴. Entraperçu lors de la réforme de 1966 avec l'évocation par le ministre de la Construction d'une possible « fiscalisation » de la contribution patronale, le registre du conflit transparaît plus franchement à deux reprises au cours de la première moitié des années 1970. Dans les deux

¹ Cet argument est mobilisé notamment lors du transfert de charge décidé en 1971 (voir *infra*).

² UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 109. Les vertus protectrices liées à l'amélioration de la connaissance de l'œuvre engagée par l'institution sont également mises en avant pour justifier l'utilité des manifestations organisées par l'UNIL : « *Le congrès est une occasion de mieux nous faire connaître, et il apparaît que, dans les circonstances actuelles, cette meilleure connaissance de l'institution 1 % logement est indispensable, pour éviter des prises de position politique qui seraient néfastes (...)* » (*ibid.*, p. 120).

³ Si concrètement la mise en place effective de règles de déontologie se fait attendre pendant les années 1970, les responsables de l'UNIL multiplieront les rappels à l'ordre sur le thème de la concurrence tout au long de cette décennie : « *Tenter de grossir la collecte n'est, pour un CIL, ni une démarche utile, ni un objectif en soi. Notre seule raison d'être est de contribuer au meilleur logement des salariés des entreprises adhérentes* » (*Cahiers de l'UNIL*, 114, janvier 1979, p. 1).

⁴ Certains responsables du 1 % logement pointent à ce propos l'existence d'une « *évolution à partir d'un régime à prépondérance libérale pour aboutir à un système beaucoup plus encadré* » (J. Mercier, 1975, *op. cit.*, p. 277).

cas, la tension résulte de décisions prises unilatéralement par l'État pour adapter l'utilisation des fonds aux nouvelles orientations de la politique du logement.

Les relations entre l'État et le 1 % logement se crispent une première fois en 1971 suite à l'inscription dans la loi du 16 juillet d'une disposition relative à l'allocation de logement destinée aux personnes âgées, aux infirmes et aux jeunes travailleurs. Alors qu'une cotisation à la charge des employeurs est créée pour participer au financement de l'allocation de logement sociale (ALS)¹, la loi abaisse symétriquement le taux de la PEEC à 0,9 % pour éviter que cette nouvelle cotisation n'alourdisse le coût du travail et ne pèse sur la compétitivité des entreprises françaises². Considérant que le produit de ce transfert financier vers la solidarité échappe aux salariés des entreprises assujetties à la PEEC, les responsables du 1 % logement et les représentants des organisations patronales et syndicales ne tardent pas dès lors à dénoncer ce qu'ils considèrent être une « *amputation* » du 1 % logement³.

La réforme du financement du logement des travailleurs migrants occasionne un second raidissement en 1974. Inscrite dans la loi de finances du 30 décembre 1974, celle-ci comporte en effet une implication forte pour le 1 % logement : la loi rétablit le taux de la PEEC à 1 % (sans que cela n'entraîne la suppression de la contribution de 0,1 % au FNAL), mais rend obligatoire l'affectation d'un cinquième des versements effectués par les entreprises au logement des immigrés – affectation qui sera rapidement désignée sous l'appellation « 0,2 % »⁴. Cette réforme survient dans un contexte où la question du logement des immigrés se situe en bonne place sur l'agenda politique. Cette configuration résulte d'une conjonction

¹ Cette cotisation patronale porte sur 0,1 % de la masse salariale. Elle alimente le Fonds national d'aide au logement (FNAL) dont la vocation est de financer l'ALS. Sa mise en place vise à étendre le bénéfice de l'allocation-logement à des publics à faibles ressources qui ne sont pas couverts par l'allocation de logement familiale (et qui sont alors estimés à 700 000 personnes) : les personnes âgées de plus de 65 ans, les personnes handicapées dans l'impossibilité de travailler et les salariés de moins de 25 ans.

² Le projet de loi est adopté en seconde lecture à l'Assemblée nationale alors que le Sénat avait préalablement supprimé l'article qui instaure la réduction du taux de la PEEC, estimant que celui-ci « *remettait en cause le principe même d'un contrat passé entre le patronat et les salariés pour leur assurer un logement décent* » (*Le Monde*, 23 juin 1971, cité dans *L'habitation*, 36, juin-juillet 1971, p. 55). Ce vote marque alors l'échec de la propagande que l'UNIL avait engagée au cours du mois de juin auprès des parlementaires : protestation contre l'absence de concertation véritable, mise en garde contre une mesure dont l'effet présumé est d'amputer de 20 000 à 25 000 logements par an les objectifs du VI^e plan, dénonciation d'une « *régression sociale* » liée au fait que « *pour la première fois, une contribution sociale se trouve ramenée à un niveau inférieur à celui de sa création* » (*Le Monde*, 4 juin 1971, cité dans *ibid.*, p. 55).

³ Ce sentiment de dépossession est perceptible dans le passage consacré à l'ALS par Jean Drouet, directeur du CIL de Melun et président de l'AFORCIL pendant les années 1970, dans l'ouvrage qu'il consacre à la réglementation du 1 % logement : « *Son produit est destiné à certaines catégories de la population, mais les bénéficiaires ne sont pas obligatoirement employés dans les entreprises de plus de dix salariés, ou ne l'ont pas été obligatoirement dans le passé (retraités) : la mesure couvre toute la population. L'utilisation de la cotisation échappe totalement aux entreprises qui ne peuvent désigner les bénéficiaires* » (J. Drouet, 1977a, *op. cit.*, p. 109).

⁴ Cette affectation spécifique est alors définie comme étant irréductible, les sommes investies au titre du « 0,2 % » ne pouvant faire l'objet d'une compensation avec le restant de la ressource issue de la PEEC.

de facteurs convergents : la redéfinition de la politique de l'immigration qui succède à la décision de suspendre l'immigration liée au travail en juillet 1974¹, l'émoi soulevé périodiquement dans l'opinion publique par la répétition des incendies meurtriers dans les bidonvilles depuis le début des années 1970, ainsi que la crise financière qui touche les foyers de travailleurs migrants et le durcissement du mouvement des grèves de loyers engagé dans les foyers de la Seine-Saint-Denis². Le gouvernement justifie sa décision par la nécessité d'assurer aux travailleurs immigrés des conditions de logement décentes et de réaliser dans ce but l'effort de rattrapage qui s'impose en matière de construction et de gestion des foyers. Dans les faits, il s'agit d'accroître la ressource investie dans ce secteur de la politique du logement tout en permettant à l'État et au Fonds d'action sociale (FAS) de se désengager de celui-ci et de concentrer leurs aides sur l'action sociale en faveur des immigrés³.

L'instauration du « 0,2 % » implique la suppression du régime contractuel en vigueur depuis 1973 et modifie les équilibres des priorités nationales : d'après les textes, les autres priorités (l'amélioration du logement ancien en l'occurrence) ne peuvent plus être financées que sur le reliquat disponible après financement de tous les programmes destinés aux travailleurs immigrés. Fixées par le décret du 27 décembre 1975 et par l'arrêté du 26 mai 1976, les modalités d'emploi du « 0,2 % » induisent en outre une perte de maîtrise des CIL sur l'orientation de cette fraction de la ressource. Si les dirigeants de l'UNIL parviennent à cette occasion à préserver la possibilité pour les organismes collecteurs de percevoir les fonds versés par les entreprises⁴, ceux-ci ne sont pas autorisés à investir directement les fonds, la programmation devant être définie aux niveaux départemental et national dans le cadre de commissions composées essentiellement de membres de l'administration⁵. Le 1 % logement

¹ Au même titre que la formation professionnelle, le logement occupe alors une place importante dans une politique de l'immigration désormais guidée par la volonté d'organiser l'immigration familiale et de favoriser l'égalité des droits. Sur le tournant de la politique de l'immigration décidé en relation avec la crise économique, voir P. Weil, 2004, *La France et ses étrangers*, Paris, Gallimard, 1^{er} éd. 1991.

² Sur les manifestations de la crise sociale et financière qui gagne les foyers de travailleurs migrants à partir des années 1973-1974, voir M. Bernardot, 2008, *op. cit.*, p. 106-124.

³ La contribution du 1 % logement représente alors un montant conséquent : alors que les financements du FAS avoisinaient jusque-là les 100 millions de francs, l'instauration du « 0,2 % » lui garantit une ressource annuelle de 600 millions de francs (*ibid.*, p. 171).

⁴ Envisagée un temps par les pouvoirs publics, l'hypothèse d'un versement du « 0,2 % » à un organisme extérieur au 1 % logement sera finalement écartée à la satisfaction de l'UNIL (qui s'opposait à cette mesure au prétexte qu'elle aurait eu pour effet de créer une ségrégation de fait entre travailleurs français et travailleurs étrangers).

⁵ Le dispositif créé par les textes réglementaires comporte deux étages : au niveau départemental, une commission de coordination pour le logement des immigrés présidée par le préfet recense les besoins et établit la programmation, tandis que la Commission nationale pour le logement des immigrés (CNLI) donne agrément, définit des priorités et arbitre dans certains cas entre les opérations qui lui sont proposées. La représentation du 1 % logement dans ces instances est assurée par l'intermédiaire de l'AFICIL, qui peut être associée à titre consultatif aux travaux de la CNLI et dont les délégués régionaux sont membres de droit des commissions départementales (mais nettement minoritaires en proportion par rapport aux représentants de l'État).

conserve alors toutefois des responsabilités en matière de coordination de l'emploi des fonds par l'intermédiaire de l'AFICIL dont le rôle est conforté¹.

En posant des limites à l'intégrité du taux de la PEEC et à l'autonomie de gestion des CIL, les mesures adoptées par l'État en 1971 et en 1974 constituent une rupture au sens où elles opèrent une disjonction partielle entre l'emploi de la contribution des entreprises et les CIL, ceci alors même que tout avait été mis en œuvre jusque-là pour articuler plus étroitement ces deux composantes de l'institution 1 % logement. Permettant à l'hypothèse de « fiscalisation » réactualisée dans le cadre des travaux préparatoires du VI^e plan (voir *infra*) de prendre corps, ces dispositions conduisent les pouvoirs publics – ou du moins certains segments de l'appareil politico-administratif – à s'affranchir du cadre défini par le régime de concertation instauré avec la création de l'UNIL et à investir un registre plus autoritaire vis-à-vis des gestionnaires de la PEEC. Les positions affichées de part et d'autre lors de ces phases de confrontation aiguë permettent d'entrevoir plus clairement les tensions qui s'exercent en continu au sein de la relation État – partenaires sociaux entre logique d'intégration et logique d'autonomie, tensions habituellement masquées par les témoignages de bonne volonté et marques de confiance que les partenaires de l'échange politique ont tendance à s'adresser mutuellement le reste du temps. Elles offrent ainsi un angle décalé et complémentaire sur les arguments mobilisés par chacune des parties pour peser sur la définition des règles de l'échange et faire valoir ses droits à orienter l'utilisation de la ressource financière. Le rapport de force qui se déclare ponctuellement entre les représentants de l'État et ceux du 1 % logement s'incarne dans les débats qui se développent autour de trois questions principales : l'origine politique et la nature juridique de la PEEC (1.3.1), la place reconnue au 1 % logement au sein de la politique du logement (1.3.2) et la répartition des responsabilités en matière de définition de l'emploi des fonds entre les pouvoirs publics et les membres de l'institution (1.3.3).

Autre contrainte représentée par le « 0,2 % » aux yeux des responsables du 1 % logement : les fonds concernés doivent être investis sous la forme de subventions et échappent donc nécessairement au modèle d'investissement basé sur la formule du prêt qui assure la reconstitution de la ressource financière.

¹ Les statuts de l'AFICIL sont redéfinis par l'arrêté du 26 mai 1976. Celle-ci devra désormais tenir un compte général des comptes particuliers de chaque CIL et autoriser les organismes à investir la ressource dans les programmes agréés par la CNLI. Elle pourra également réaliser des compensations financières, disposant d'un droit d'appel pour financer les programmes nationaux qui ne peuvent être financés autrement ou pour favoriser des transferts de crédits en faveur des régions qui en manqueraient.

1.3.1 Un débat stérile sur l'établissement de la paternité de la PEEC

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, la PEEC constitue un objet hybride. Sur le plan juridique, c'est une « obligation d'investir », c'est-à-dire un assemblage entre une initiative privée (qui a donné l'impulsion initiale) et une obligation légale (qui en a assuré la généralisation au niveau national). Sur le plan politique, c'est une ressource financière ayant vocation à être collectée et gérée par des organismes interprofessionnels de sorte qu'elle ne s'apparente pas à un prélèvement autoritaire et ne puisse être perçue comme tel par le patronat. En conséquence, la PEEC ne peut perdurer sous la forme voulue par le législateur que dans la mesure où l'emploi des fonds est défini de manière à prendre en compte à la fois les intérêts des pouvoirs publics et ceux de la sphère professionnelle et où un équilibre est respecté dans ce cadre entre le principe d'autonomie de la sphère privée et la logique de ressource complémentaire à l'aide publique au logement (voir *supra*). La tentation qui consisterait pour les représentants du 1 % logement à vouloir établir leur paternité dans la création de la PEEC – au motif que cette reconnaissance leur conférerait une légitimité supérieure pour décider de l'emploi des fonds – constitue donc une tentation inepte, au sens où elle occulte deux conditions essentielles de la légitimité de l'institution qui tiennent dans sa capacité à inscrire l'utilisation de la ressource dans l'intérêt général et à actualiser celle-ci au regard des transformations de l'environnement socioéconomique.

C'est pourtant cette question de la paternité de la PEEC que l'UNIL choisit de mettre en avant pendant les années 1970 pour contester le bien-fondé des mesures qui lui semblent porter atteinte à l'autonomie de l'institution. C'est le cas des mesures qui sont inscrites dans la loi du 16 juillet 1971 et la loi de finance pour 1975 en particulier, à la suite desquelles l'attitude des représentants de l'institution occasionne une controverse stérile et une surenchère dans l'affirmation des légitimités de chacun qui limite ponctuellement les possibilités d'échange entre les parties. Ainsi, les protestations émises par l'UNIL suite à la réduction du taux de la PEEC décidée en 1971 ont tendance en premier lieu à engendrer en retour une certaine impatience chez les représentants de l'État. Confronté depuis sa prise de fonction en 1972 aux velléités d'autonomie manifestées par une partie des CIL, le secrétaire d'État au Logement Christian Bonnet se livre à un rappel à l'ordre lors du Congrès de l'UNIL à Marseille en 1973. Soulignant le rôle prépondérant de l'État dans l'instauration de la PEEC¹, il qualifie celle-ci de « *taxe parafiscale* » ayant pour propriété de peser sur la

¹ « On voit mal pourquoi l'État, au nom de quel principe, serait écarté du choix d'objectifs sociaux, alors que les moyens financiers d'une telle politique n'existeraient pas sans lui » (UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 70). Ce rappel est

consommation des ménages. L'expression est alors tout sauf neutre. Dans sa volonté de restituer aux pouvoirs publics leur capacité d'apprécier la juste orientation du produit de la participation des employeurs, le secrétaire d'État néglige alors les équilibres rhétoriques et les gages d'autonomie qui émaillent habituellement les discours des représentants de l'État dans ce type d'enceintes. De fait, le rappel de la nature légale de la PEEC conduit à masquer le rôle dévolu à l'initiative privée, tandis que son assimilation à une ressource fiscale occulte le régime libéral de la contribution patronale.

Les propos de Christian Bonnet provoquent logiquement un émoi important parmi les membres de l'institution¹. Un communiqué publié par l'UNIL témoigne de la crispation qui gagne alors ses responsables : « *Le 1 % n'est pas une taxe parafiscale, c'est une obligation d'investir. Ni un élément de fiscalité indirecte. Ni une aide publique au logement, il n'entre pas dans l'effort budgétaire. Il n'est pas nécessairement logique de comparer cette ressource issue d'une décision publique au seul financement public ; certes l'État a bien imposé à toutes les entreprises l'obligation d'investir, mais ce n'est pas lui qui l'a créée* »². Dans leur volonté de rétablir l'équilibre, les représentants de l'UNIL réaffirment solennellement le rôle décisif de l'initiative privée, quitte à minorer symétriquement la responsabilité de l'État³. Cette approche les amène *in fine* à présenter la PEEC comme un élément subordonné aux CIL et associé comme par nature – et non suite à une décision politique – à ceux-ci : « (...) *le 1 % n'est que la ressource principale d'un ensemble : l'institution du logement des salariés* »⁴. Décidée à la même époque, la réforme de structure qui rend le paritarisme obligatoire dans

relativement fréquent dans le discours des représentants de l'État. Il fait par exemple écho aux conclusions auxquelles étaient parvenus les membres du groupe des interventions publiques de la Commission de l'Habitation du VI^e plan sur la question : « *La place et le rôle du 1 % sur les salaires sont également incertains. Quelle est la nature de ce financement ? (Des positions divergentes se sont exprimées au sein du groupe.) Est-ce une taxe, est-ce un investissement obligatoire, est-ce un salaire transféré ? La réponse, en droit positif, n'est pas exprimée clairement. C'est à coup sûr un investissement obligatoire, mais ce ne peut être un investissement totalement libre ; l'obligation même lui confère en effet un caractère public et non privé, qui justifie l'intervention de l'État pour son orientation et le contrôle de son emploi* » (P. Consigny, 1971, *op. cit.*, p. 13).

¹ Ce tollé est notamment lié au fait que le discours du secrétaire d'État au Logement fait écho au désir prêté à Albin Chalandon quelques années plus tôt de « fiscaliser » le produit de la PEEC (A. Vibert-Guigüe, 1993, *op. cit.*, p. 89). Christian Bonnet reviendra sur ses propos un an plus tard, en expliquant qu'ils étaient destinés à répondre « *aux prétentions des professions à revendiquer la propriété exclusive (du 1 % logement)* » et en affirmant qu'il reconnaît malgré tout « *un certain droit de propriété à la profession* » ([B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 138, seule la seconde citation rapporte des propos attribués au secrétaire d'État par l'auteur).

² UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 71.

³ Un texte est adopté en 1975 par le conseil d'administration de l'UNIL, qui sera régulièrement reproduit dans les publications fédérales à partir de cette période, telle une profession de foi. On peut noter à son propos qu'il tend à occulter l'intervention des pouvoirs publics dans la création du 1 % logement, négligeant notamment de préciser que la généralisation de la contribution des employeurs s'est opérée en 1953 sous le régime de l'obligation : « *L'objectif (de l'institution) est de loger les salariés. À cet effet, les entreprises, employeurs et salariés, ont constitué, dans un esprit de solidarité interprofessionnelle, des organismes communs d'investissement alimentés par une cotisation engendrée par la masse salariale* » (J.-P. Bardin, « Objectif : loger les salariés », *Cahiers de l'UNIL*, 83, juin 1976, p. 2).

⁴ UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 115.

toutes les instances de décision du 1 % logement offre aux responsables de l'institution une occasion supplémentaire de se réfugier dans une conception strictement autonome du 1 % logement¹.

1.3.2 Une dissension fondamentale sur la délimitation des bénéficiaires de la PEEC

Aussi vain soit-il sur le fond, le débat qui s'amorce dans la première moitié des années 1970 pour établir un droit de paternité – à défaut d'un droit de propriété – sur la PEEC n'est pas sans incidence sur les rapports entretenus par l'État et les représentants de l'institution. Ainsi ne manque-t-il pas de peser sur les termes du rapport de force qui s'exerce parallèlement autour de questions plus fondamentales. La délimitation du champ des publics bénéficiaires du 1 % logement constitue l'une de ces questions qui voient les parties peiner à surmonter leurs divergences. Interrogeant directement le degré de spécificité reconnu au 1 % logement dans la politique du logement, cette question occasionne une tension particulière entre logique d'intégration et logique d'autonomie de l'institution.

Le raidissement des représentants de l'institution dans une posture d'autonomie

Le recentrage social de la politique du logement conduit les pouvoirs publics à formuler une demande d'évolution parallèle de l'emploi des fonds auprès des gestionnaires de la PEEC (voir *supra*). À cette fin, les représentants de l'État s'évertuent à rappeler régulièrement à l'UNIL et aux CIL la nature des responsabilités qui leur incombent en matière de lutte contre la pauvreté. Ce devoir de solidarité est invoqué à plus forte raison pour justifier les initiatives qui sont prises de manière unilatérale dans le cadre des nouvelles orientations de la politique du logement. C'est le cas à propos de « l'amputation » de la PEEC de 1971, suite à laquelle les responsables de l'institution sont appelés à faire preuve d'une plus grande largesse de vue : « *Je vous demande de considérer qu'en matière de logement, l'intérêt général déborde les salariés et qu'il s'agit d'aider aussi ceux qui ne le sont pas. Or, vous le savez bien (...) nous ne parvenons pas, avec l'aide à la pierre (...) à loger les plus défavorisés. Dès lors, il fallait trouver autre chose, c'est-à-dire que l'aide personnelle puisse être progressivement étendue à*

¹ En manifestant un resserrement des liens avec « l'entreprise », cette réforme est saisie par l'UNIL comme une opportunité de réactualiser la thèse de la gestion par les financeurs : « *L'institution comprend une ressource qui est essentiellement liée à l'entreprise, produite par les entreprises, liée à la masse salariale et versée par les entreprises* » (*ibid.*, p. 115).

l'ensemble de ces catégories sociales, quelles que soient leurs conditions de famille »¹. C'est le cas également après l'instauration du « 0,2 % », dispositif qui invite cette fois les CIL à accepter de réaliser des transferts de fonds inter-organismes et à rompre partiellement avec l'approche strictement contributive de la PEEC qui a envahi la relation avec l'entreprise : *« Le logement des travailleurs immigrés est un devoir national, ceux-ci sont nécessaires à l'économie, ils doivent profiter de ses bienfaits. À défaut, la situation pourrait devenir explosive. Il faut abandonner l'idée d'une adéquation entre la collecte du 0,2 % et son utilisation : le 0,2 % devra être utilisé là où sont les besoins prioritaires »*².

Alors qu'ils sont généralement disposés en temps normal à offrir des gages de bonne volonté sur ces différents points (voir *supra*), les responsables de l'UNIL ont tendance à opposer une certaine intransigeance aux invitations émises par les pouvoirs publics dès lors qu'ils associent celles-ci à une remise en cause de l'intégrité du taux de la PEEC ou de l'autonomie des CIL³. Dans ce type de circonstances, un de leur premiers réflexes consiste à voir dans les décisions autoritaires de l'État le symptôme d'une intégration trop poussée de la PEEC dans la politique du logement et à vouloir garder l'institution de toute évolution de ce type : *« En fait, il existe à l'heure actuelle un danger qui est l'intégration des CIL à la politique générale du logement. (...) L'intégration peut avoir des conséquences nocives, si elle conduit à oublier le but qui a présidé à la création d'une ressource basée sur les salaires et entraîne le Gouvernement à disposer du 1 % et des CIL pour sa seule politique »*⁴. En réponse à l'instauration du « 0,2 % », l'UNIL adopte une motion en octobre 1976 pour établir clairement le caractère interdépendant du lien qui unit le 1 % logement avec l'entreprise. La tonalité de celle-ci témoigne de la volonté des représentants de l'institution de conserver une certaine distance avec l'action publique : *« L'institution interprofessionnelle du logement est de nature socio-professionnelle et ne peut se confondre avec le secteur public ou le secteur privé du logement. Son objectif est de loger les salariés. (...) Les partenaires sociaux, gestionnaires (des organismes interprofessionnels), sont les initiateurs d'une*

¹ Intervention de Robert Lion au Congrès de l'UNIL à Bordeaux, *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 38. Le discours du directeur de la Construction se place alors ouvertement sur le terrain de l'obligation morale : *« Je sais que, dans le domaine du 1 %, on nous répond quelquefois que les entreprises préfèrent le logement de la main-d'œuvre nouvelle à la résorption des taudis. (...) On doit répondre aussi que la "nouvelle société industrielle" ne serait pas une nouvelle société acceptable si elle comportait des marges de pauvreté et un grand nombre de laissés-pour-compte »* (*ibid.*, p. 35-36).

² Compte rendu du dîner-débat présidé par M. Paul Dijoud, secrétaire d'État aux travailleurs immigrés, UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 67.

³ Cette posture défensive est justifiée comme telle par le secrétaire national de la commission sociale du CNPF, Jean Neidinger, lors du Congrès de l'UNIL au Touquet : *« Le 1 % ne peut faire preuve de bonne volonté que si la nature juridique du 1 % logement et l'autonomie de décision de ses responsables sont respectées »* (UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 26).

⁴ *L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 44.

politique sociale. Ils veillent à ce que le 1 % soit destiné à mettre en place les mécanismes qui permettent à l'ensemble des travailleurs d'habiter le logement de leur choix »¹. Présenté par les dirigeants de l'UNIL comme le produit d'une « *redéfinition* » de la finalité de l'institution, ce texte constitue une traduction politique de la crispation qu'engendrent les initiatives unilatérales de l'État chez les animateurs de l'institution et les partenaires sociaux. En limitant à la demande des salariés l'expression de la demande sociale qui ressort du 1 % logement et en passant sous silence l'idée d'une responsabilité sociale de l'entreprise justifiant le cas échéant d'aller au-delà de cet objet – idée pourtant incluse dans la doctrine initiale des CIL –, il constitue un nouveau témoignage de la propension qu'ont les représentants du 1 % logement à se raidir sur une conception autonome de l'institution dans certaines circonstances.

La justification de la limitation du champ des bénéficiaires aux salariés des entreprises

Le discours des responsables de l'UNIL ne se contente pas de réaffirmer la spécificité du 1 % logement à l'égard de la politique du logement. Il tend également à justifier la limitation du périmètre d'intervention du dispositif aux salariés des entreprises cotisantes, faisant mine au passage d'oublier que la finalité du 1 % logement se situe également dans sa capacité d'inscrire son action dans l'intérêt général. Trois grands ordres de motifs sont invoqués par les représentants de l'institution pour étayer cette interprétation restrictive.

Dans le rapport de force qui s'exerce avec les pouvoirs publics concernant la délimitation des bénéficiaires des aides financées par la PEEC, les responsables de l'UNIL ont spontanément tendance en premier lieu à invoquer l'appartenance de l'institution au secteur socioprofessionnel. La réforme consistant à associer systématiquement les représentants des employeurs et des salariés au gouvernement du 1 % logement leur fournit à cet égard une ressource décisive. Ils auront beau jeu dès lors de présenter la circonscription du champ des bénéficiaires aux seuls salariés des entreprises comme une conséquence mécanique du mandat confié par les organisations professionnelles : « *les partenaires sociaux nous disent clairement que l'on ne peut concevoir un élargissement à d'autres catégories sociales sans*

¹ Discours de Jean-Paul Bardin, UNIL, 1976, *op. cit.*, p. 2. D'une manière générale, les responsables fédéraux afficheront une tendance prononcée à partir du milieu des années 1970 à opposer les obligations contractées par le 1 % logement à l'égard des employeurs et des salariés à l'exigence d'intégration à la politique du logement : « *Le 1 % est issu des entreprises et les CIL ne sont que les mandataires de ces entreprises. Cette notion de "mandataires" nous a été, à plusieurs reprises, rappelée par les organisations patronales et par toutes les organisations syndicales qui (...) siègent es-qualité au conseil d'administration de l'UNIL et des CIL* » (intervention de Pierre Jeantet, président du comité des organismes collecteurs de l'UNIL, au Congrès HLM de Nice, 10 juin 1976, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 83, juin 1976, p. 69).

remettre en cause le 1 % et la notion d'organismes interprofessionnels »¹. L'argument sera régulièrement convoqué pour dénoncer les initiatives des pouvoirs publics. La critique du « 0,2 % » et de la perte de maîtrise sur l'orientation des fonds que ce dispositif induit pour les CIL s'appuie par exemple en grande partie sur l'existence d'une volonté commune attribuée à l'ensemble des composantes de l'entreprise : « *Les entreprises, et surtout les comités d'entreprise, entendent rester maîtres de leur politique d'investissement* »².

L'UNIL s'efforce d'établir l'existence d'un intérêt à l'égard du 1 % logement chez les employeurs et les salariés dans un but précis. Il s'agit pour elle de donner du poids aux mises en garde qu'elle émet à l'encontre de toute mesure susceptible de porter atteinte à l'intégrité du taux de la PEEC ou à l'autonomie de décision des CIL. D'autres techniques sont mobilisées par les responsables du 1 % logement pour délégitimer les initiatives de l'État. Ainsi, ces initiatives sont régulièrement évoquées sous l'angle des risques auxquels elles semblent associées. Elles auraient d'abord une incidence négative sur la qualité des rapports sociaux dans l'entreprise : la définition d'une restriction à la liberté de choix qui caractérise l'emploi des fonds issus de la PEEC aurait pour effet à la fois de restreindre les opportunités d'échanges de vues entre employeurs et salariés et de limiter les « *résultats sociaux qui peuvent en découler sur le climat à l'intérieur de l'entreprise* »³. Le « détournement » d'une fraction plus ou moins grande de la ressource financière vers des publics extérieurs à l'entreprise contribuerait ensuite à entamer le sentiment d'appartenance qu'éprouvent les employeurs et les salariés à l'égard de l'institution⁴. L'interventionnisme de l'État est mis à l'index enfin eu égard au danger qu'il représente pour la pérennité même de l'institution : tout transfert de la PEEC vers un emploi autre que le logement des salariés ne pourrait qu'inciter le patronat à reconsidérer l'intérêt d'une contribution dont « *la base (...) ne serait pas justifiée*

¹ Discours de M. Edme Porta, UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 96.

² Intervention de Pierre Jeantet, président du comité des organismes collecteurs de l'UNIL, au Congrès HLM de Nice, 10 juin 1976, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 83, juin 1976, p. 70. Le choix de mettre l'accent sur le niveau de l'entreprise plutôt que sur celui de l'interprofession tend incidemment à cautionner une conception contributive de la PEEC qui est de nature à resserrer le périmètre des bénéficiaires sur les salariés des seules entreprises cotisantes. Cette conception est clairement revendiquée par certains responsables, à l'image de cette opinion exprimée lors d'une commission de travail du Congrès de l'UNIL au Touquet : « *Si certains considèrent qu'un lien trop étroit existe entre les versements et les services rendus aux entreprises cotisantes, nous devons toutefois constater que cette situation découle de l'intérêt légitime de l'entreprise pour les problèmes de logement et de la nécessité pour les CIL de se protéger contre des solutions certainement moins désintéressées* » (UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 77).

³ *L'habitation*, 48, septembre 1972, p. 82.

⁴ La nécessité pour les CIL d'alimenter en permanence l'attachement qu'éprouvent leurs mandants envers l'œuvre engagée est rappelée par Jean Drouet au début des années 1970 – indépendamment de toute allusion initiatives gouvernementales : « *si le CIL oublie, par malheur, qu'il n'est autre que l'émanation de l'entreprise, si celle-ci ne peut ressentir que le CIL est sa chose, son bien, son instrument, alors petit à petit, se produit le phénomène du rejet : le CIL devient "l'étranger"* » (« Le CIL au service de l'entreprise », *L'habitation*, 31, janvier 1971).

(et qui) *pèserait malencontreusement sur la production française, puisque les autres pays du monde n'ont pas accepté de faire le même effort (à l'exception de l'Italie) »*¹.

Un deuxième type d'arguments est mobilisé par les responsables nationaux de l'institution pour justifier le principe d'un accès exclusif des salariés aux aides du 1 % logement. Il puise dans les réserves qu'inspire à ces responsables l'idée défendue par plusieurs segments de l'appareil politico-administratif d'un recentrage social de la politique du logement. Ces réserves s'expriment en particulier en réaction à la loi du 16 juillet 1971 et à l'instauration d'une réduction du taux de la PEEC vouée à compenser la création de la contribution de 0,1 % pour le FNAL (voir *supra*). La mesure conduit l'ensemble des membres de l'institution à entonner le refrain de « l'amputation » de la PEEC. Au-delà de sa dimension épidermique, cette réaction s'inscrit dans une approche plus globale qui tend à dénoncer la réaffectation d'une partie de l'aide au logement vers la solidarité au motif que cette orientation constituerait la prémisse d'une politique d'assistance généralisée². Selon cette approche, le 1 % logement a un rôle éminent à jouer dans la mesure où il est capable à l'inverse de favoriser l'accès au logement et de prévenir les risques susceptibles d'affecter les parcours résidentiels d'une large partie de la population.

Cette capacité du 1 % logement à jouer un rôle « *d'assurance-logement* »³ est largement mise en avant et déclinée sous diverses formes dans les discours de l'UNIL au cours des années 1970. Cette propriété revêt un caractère primordial pour les dirigeants nationaux de l'institution au sens où elle leur permet de justifier *a posteriori* la priorité d'accès aux aides qui est accordée de fait aux salariés par les CIL. Pour étayer cette conception du 1 % logement comme élément de la protection sociale des salariés, l'UNIL s'emploie à démontrer l'acuité des besoins en logements éprouvés par ces derniers. Le propos de ses représentants cible ainsi à dessein les catégories de salariés exposées à des risques spécifiques au gré de leurs parcours professionnels ou des circonstances de la vie : « *Les diverses raisons de procurer un logement à des salariés sont donc : l'indépendance vis-à-vis de la famille due à l'arrivée sur le marché du travail, l'indépendance des femmes vivant de leur travail, les travailleurs étrangers, les mutations géographiques* »⁴. La nouvelle orientation de la politique du logement fait l'objet d'une critique plus globale compte tenu des

¹ *L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 36. Le secrétaire national de la commission sociale du CNPF, Jean Neidinger, mentionne ce risque en référence à l'instauration du « 0,2 % » : « *Un compartimentage durable du 1 % selon des objectifs prioritaires nous paraît inutile, et risque en outre d'être mal accepté tant par les entreprises que par les salariés* » (UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 26).

² L'UNIL estimera rétrospectivement que « *le 1 % a été victime en 1971 des inconséquences de la politique générale (du logement)* » (*L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 34).

³ *L'habitation*, 48, septembre 1972, p. 82.

⁴ *L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 38.

contradictions qu'elle comporte au regard de l'évolution des besoins en logement : d'une part la décision de réduire le volume des aides à la pierre intervient dans un contexte où les besoins en logements demeurent à un niveau élevé (en relation notamment avec l'ampleur de l'industrialisation), d'autre part le choix de recentrer les aides sur les populations défavorisées constitue une aberration dans la mesure où la croissance économique devrait logiquement contribuer à résorber le phénomène de la pauvreté¹.

Le maintien d'un dispositif spécifiquement axé sur le logement des salariés est présenté en troisième lieu par l'UNIL comme une réponse adaptée à l'aspiration qu'exprime la société en faveur d'une amélioration de son cadre de vie. L'émergence de cette nouvelle thématique conduit les animateurs fédéraux de l'institution à renouer avec l'une des préoccupations premières du patronat chrétien de l'Après-guerre et à étayer la défense de la spécificité du 1 % logement sur la mise en évidence du rôle que celui-ci a vocation à jouer dans la production de la cité. L'amélioration du cadre de vie apparaît avant tout dans le discours de ces responsables comme une résultante de la lutte contre la ségrégation engendrée par l'urbanisme fonctionnel des années 1950-1960. De ce point de vue, la tentation qui consiste pour l'exécutif à inscrire son action dans une logique de solidarité se situe à leurs yeux à contre-courant des ambitions affichées en matière de qualité de vie : « *Elle pourrait conduire en effet à la création de programmes spécialisés, réservés aux plus défavorisés, ce qui entraînerait une ségrégation insupportable pour les intéressés et comporterait des risques sociaux réels* »².

Pour les dirigeants de l'UNIL, ce contexte établit la nécessité du 1 % logement dans un rôle de correctif des insuffisances de la politique du logement. L'action des CIL apparaît dans cette perspective comme une garantie de diversité tant au niveau de la structure de l'offre de logements que de la composition de la population urbaine. L'argument est repris par le CNPF lorsqu'il s'agit de s'opposer à l'interventionnisme de l'État. Comme pour répondre au ministre Christian Bonnet qui désignait deux ans plus tôt le 1 % logement comme un « *instrument privilégié au profit de la politique du logement dans son ensemble* »³, Jean Neidinger déclare ainsi à la tribune du Congrès de l'UNIL au Touquet : « *Vous êtes l'instrument d'une vraie politique du logement, l'outil d'une industrialisation et d'une*

¹ Ainsi peut-on lire cette prévision dans un numéro de *L'habitation* à la fin de l'année 1973 : « *Nous ne connaissons que la tendance générale, c'est-à-dire pratiquement que la croissance de la population active risque de s'accroître dans les années futures. Notre effort en faveur des salariés actifs ne peut donc pas se ralentir. Il est notable d'ailleurs que parallèlement, le poids de la population inactive va diminuer* » (*ibid.*, p. 38).

² Allocation du président de l'UNIL, Gérard Dupont, lors de l'Assemblée générale de l'UNIL du 1^{er} octobre 1970, *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 29 bis, novembre 1970, p. 5.

³ UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 70.

urbanisation équilibrées. (...) Pour sa part le CNPF estime que le 1 % doit servir à une meilleure insertion des salariés et des entreprises dans le mouvement d'industrialisation et d'urbanisation sur l'ensemble du territoire »¹.

Confortés par le lien qu'ils établissent entre l'action du 1 % logement et la qualité de l'environnement urbain, les représentants nationaux de l'institution s'autorisent à revendiquer plusieurs aménagements de la réglementation relative à l'utilisation des fonds issus de la PEEC. Ils s'efforcent d'abord de revenir sur les mesures prises par les pouvoirs publics pour accentuer l'impact social des aides délivrées par les CIL. L'adoption en 1973 d'une circulaire ministérielle visant à restreindre l'accès aux financements consacrés aux opérations d'amélioration de l'habitat par la définition de plafonds de ressources suscite ainsi de leur part une vive indignation : « *Le rôle de l'institution 1 % n'est pas de loger la population la plus pauvre, mais de loger les salariés, et l'utilisation du 1 % n'a été limitée que par des catégories de logements et non par des plafonds de ressources* »². L'UNIL tente ensuite d'obtenir des assouplissements de la réglementation dans le sens d'un élargissement du champ des bénéficiaires de la PEEC. Formulées de manière inlassable pendant les années 1970, ces revendications visent à inclure les catégories de salariés qui ne rentrent pas dans les critères d'accès au logement social – les cadres en tout premier lieu³. L'argument du cadre de vie sera enfin mobilisé en 1975 par certains animateurs de l'institution pour récuser l'hypothèse gouvernementale d'une contribution du 1 % logement à la rénovation des cités minières : si l'on s'avançait dans une telle voie, les logements resteraient la propriété des entreprises et l'investissement de la PEEC maintiendrait potentiellement un lien entre le logement et le contrat de travail, risquant en cela d'entretenir le cloisonnement de l'espace urbain comme au temps du paternalisme d'entreprise⁴.

¹ UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 26.

² UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 101.

³ La possibilité offerte aux cadres d'accéder à des logements intermédiaires financés avec l'appui de la PEEC est présentée au début des années 1970 comme une contribution aux ambitions de la « nouvelle société » : « *Il faut accompagner ce décroissement de la société française par le logement, de lui dépend la cohésion de la nation. (...) la contribution du 1 % ne doit pas être exclusivement réservée au logement des seuls ouvriers comme on le laisse trop souvent croire* » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 24, avril 1970, p. 11-12). Voir également à ce propos l'argumentaire développé par l'OCIL, qui inclut les cadres supérieurs parmi les populations en faveur desquelles le 1 % logement a vocation à intervenir (*L'habitation*, 48, septembre 1972, p. 83). À noter que les demandes d'assouplissement émises par les responsables de l'UNIL au sujet du logement des cadres concernent avant tout l'activité des sociétés de construction filiales et des sociétés sous contrôle des CIL – sociétés dont l'activité fait justement l'objet d'un encadrement croissant depuis la réforme de 1966.

⁴ UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 78.

1.3.3 Une controverse sur la répartition de la décision en matière de définition de l'emploi des fonds

La tension qui s'exerce entre intégration et autonomie sur la scène du 1 % logement provient également de l'indécision qui entoure la répartition de la ressource issue de la PEEC : à qui revient le pouvoir de décision ? Ce débat, qui porte plus généralement sur ce que l'on nommera quelques décennies plus tard la « gouvernance » du 1 % logement, occupe une place importante dans la relation entre les dirigeants de l'UNIL et les représentants de l'État pendant la première moitié des années 1970. Deux visions s'opposent dans ce domaine, dans un contexte où les pouvoirs publics ont de plus en plus tendance à recourir à un mode de décision unilatéral, entraînant logiquement des contestations, de la part des gestionnaires de la PEEC, quant à la légitimité de cette manière de procéder.

La primauté du pouvoir de décision de l'État...

Face à l'exaspération suscitée ponctuellement par ses initiatives, l'État s'astreint à clarifier la situation à l'intention des gestionnaires de la PEEC. Alors que les responsables de l'institution tendent à se crisper dans une conception radicale de l'autonomie du 1 % logement, leurs interlocuteurs publics jugent régulièrement opportun de rappeler la primauté du rôle de l'État dans la définition du cadre relatif à la gestion de la PEEC et à l'orientation de la ressource financière. Cette dimension sera soulignée en 1975 par exemple dans la réponse que le secrétaire d'État aux travailleurs immigrés, Paul Dijoud, adresse alors aux détracteurs du « 0,2 % » : « *Si les décisions finalement prises par le gouvernement n'ont pas toujours été dans le sens souhaité par l'UNIL, la concertation a cependant été permanente. Il s'agit d'un choix politique, et c'est au gouvernement qu'il appartient de trancher en dernier ressort* »¹.

En règle générale, les représentants de l'État mobilisent toutefois d'autres types d'arguments pour justifier le caractère autoritaire des dispositions qui sont prises pour réorienter une partie de la PEEC vers des emplois conformes aux nouveaux objectifs de la politique du logement. Ils se réfèrent d'abord à l'efficacité de l'action publique. Dans cette perspective, les représentants des pouvoirs publics soulignent que le recours à la loi constitue une option légitime – et le cas échéant une alternative au contrat – lorsqu'il s'agit d'amplifier les effets de l'action engagée. Cet argument vaut en particulier pour la création du « 0,2 % »,

¹ *Ibid.*, p. 67. Sur le rôle décisif de Paul Dijoud dans la réforme du financement du logement des travailleurs immigrés et l'instauration du « 0,2 % », voir P. Weil, 2004, *op. cit.*, p. 135-137.

qui a pour conséquence de rendre caduques les conventions qui avaient instauré des priorités nationales deux ans plus tôt en faveur du logement des travailleurs immigrés et de l'amélioration de l'habitat. Tout en reconnaissant la valeur des initiatives menées par les CIL dans ce cadre, les représentants de l'État justifieront le tournant décidé en 1975 par la nécessité d'« *aller plus vite et plus loin* »¹.

Le bien-fondé des initiatives unilatérales de l'État est également défendu sur le thème de l'évolution de l'environnement économique et des contraintes que celle-ci impose de prendre en compte. La décision publique est alors présentée comme un choix effectué principalement sous contrainte. À titre d'exemple, l'impératif qui réside dans la préservation de la compétitivité des entreprises françaises et dans le maintien à niveau égal des cotisations patronales est largement invoqué pour justifier l'abaissement du taux de la PEEC décidé en 1971². Compte tenu de ce contexte contraint au niveau financier, le caractère excédentaire de la gestion du 1 % logement s'apparente à un talon d'Achille pour l'institution. Il autorise en effet les représentants de l'État à présenter les soustractions opérées sur la PEEC comme indolores pour l'équilibre financier général du dispositif. L'argument est porteur : à l'occasion du débat parlementaire qui aboutira au vote de la loi du 16 juillet 1971, l'existence de fonds disponibles dans les trésoreries de plusieurs CIL représente l'un des principaux paramètres qui contribueront *in fine* à faire pencher la balance en faveur d'une réduction du taux de la PEEC³.

... *contre les vertus de la concertation*

Les arguments avancés par les pouvoirs publics pour asseoir leur primauté en matière de définition de l'emploi des fonds sont cependant impuissants à leur épargner un rapport de force sur cette question. Les responsables du 1 % logement et les partenaires sociaux ne manquent pas en effet de dénoncer les mesures adoptées par le législateur en 1971 et en 1974. Ils le font en optant pour un angle d'attaque particulier, celui de la défense de la place de la

¹ Discours de F. Bloch-Lainé, UNIL, 1976, *op. cit.*, p. 4.

² L'argument de la contrainte extérieure est mis en avant notamment par Robert Lion lors du Congrès de l'UNIL de 1971 (*L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 38).

³ La propension de la croissance économique à préserver la capacité d'investissement du dispositif dans son ensemble est également mise en avant par le gouvernement pour établir l'absence de préjudice subi par l'institution. L'État se fonde alors sur l'expertise détenue par ses services pour justifier son choix et se déclarer garant des intérêts du 1 % logement : « *Nous avons procédé à des études sur l'évolution de la masse salariale à travers sa progression constante. Nous estimons que la contribution des employeurs sera sensiblement égale, en 1972, à ce qu'elle est en 1971, et qu'elle doit atteindre environ 3 milliards en 1975. Vous n'avez pas à craindre de voir réduire vos moyens d'action, je tiens à le déclarer* » (intervention de Pierre-André Vivien, *ibid.*, p. 44).

concertation et du contrat dans le processus de prise de décision publique. Plusieurs animateurs soulignent ainsi combien l'abaissement du taux de la PEEC à 0,9 % constitue à leurs yeux une remise en cause fondamentale de l'intégrité du 1 % logement et de la capacité des partenaires sociaux à poursuivre l'œuvre engagée après la guerre¹. La suppression du contrat qui avait été conclu avec l'État dans le cadre des priorités nationales représente également un motif d'exaspération importante chez les représentants de l'institution qui estiment avoir « *toujours joué le jeu des grandes priorités nationales, notamment celle concernant les travailleurs immigrés, problème que (l'institution avait) abordé bien avant que le gouvernement s'en préoccupe* »².

Face aux interventions unilatérales de l'État, l'action de l'UNIL ne se limite pas cependant à se répandre en protestations contre les mesures adoptées. Elle s'efforce également de prévenir les initiatives perçues comme préjudiciables pour l'avenir du 1 % logement. Plusieurs voies sont empruntées pour tenter de convaincre les pouvoirs publics de renoncer à la tentation d'une intégration à marche forcée de la PEEC dans la politique du logement. La fédération des CIL s'attache d'abord à rappeler l'intérêt représenté par l'association des membres de l'institution à la décision en matière d'emploi des fonds : « *L'UNIL, pour sa part, a soutenu la thèse qui consiste à ce que les pouvoirs publics et les intéressés s'adressent au mouvement CIL plutôt qu'à la ressource, pour résoudre les problèmes nationaux* »³. C'est l'idée même d'une médiation assumée par la sphère professionnelle dans le secteur du logement qui est défendue dans ce cadre⁴. Ce faisant, l'UNIL réfute un système dans lequel la PEEC constituerait une masse financière globale qu'il appartiendrait aux pouvoirs publics d'affecter vers telle ou telle catégorie sociale au gré des priorités du moment. Ses dirigeants

¹ Cette remise en cause prend l'accent d'un procès en trahison dans la « lettre à un député absent » (signée « un électeur attentif ») qui est reproduite après coup dans les colonnes de *L'habitation* : « *L'essentiel c'est que les parlementaires ont, à leur insu, voté une loi dont un article remettait en cause un principe, un contrat établi entre les partenaires sociaux. Ce contrat, dont le 1^{er} d'entre eux date de 1943, a été signé dans certaines régions entre salariés et employeurs pour asseoir des Comités Interprofessionnels du Logement gérés paritairement ; ils ont donc été dessaisis d'une part de leur responsabilité alors que les Ministres successifs du Logement n'avaient jamais manqué de les en louer, en maintes occasions, avec instance* » (*ibid.*, p. 51).

² Discours d'Edme Porta, UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 99. Pour étayer ce propos, des statistiques établies en 1975 par l'AFICIL montreront que les sommes investies dans le logement des travailleurs migrants par les CIL représentent à partir de 1972 environ un cinquième de la collecte globale – sauf en 1974, année marquée par un fléchissement attribué à l'effet d'attente engendré par l'annonce d'un projet de loi imminent sur la question (UNIL, 1975c, « *L'institution 1 % logement. L'entreprise et le salarié* », 4^e Congrès de l'UNIL, Le Touquet, 23-25 octobre 1975. *Statistiques 1974*, p. 23-25).

³ *L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 36.

⁴ « *La situation actuelle comporte un encadrement raisonnable du 1 % et des collecteurs par les pouvoirs publics, et des interférences normales entre les actions de ces derniers et celles des entreprises. Il serait particulièrement malsain qu'elle soit remplacée par une situation où l'État "confisquerait" le 1 %, laissant aux entreprises le droit de payer, mais les niant en tant que force vive en ce qui concerne le problème du logement* » (J. Mercier, 1975, *op. cit.*, p. 299).

défendent au contraire une organisation dans laquelle l'UNIL détient un rôle central, déterminant en concertation avec l'État les nouvelles orientations à donner à l'action du 1 % logement, puis sensibilisant les CIL à l'intérieur de ses instances avant que ceux-ci ne définissent localement les solutions adaptées à chaque agglomération¹. Plus qu'un principe, il s'agit en l'espèce de défendre une organisation qui a fait la preuve de son efficacité. Estimant que sa valeur repose en particulier sur l'existence d'une possibilité laissée aux CIL d'exprimer librement les différentes ressources qu'ils renferment (ressources financières, mais également expertise, capacité d'innovation, etc.), l'UNIL souligne que toute atteinte à l'autonomie de gestion des organismes locaux comporte une menace intrinsèque pour la continuité de l'œuvre engagée : « (Les CIL) ne veulent pas que par le biais d'un véritable saucissonnage, ou pis encore, par la fiscalisation ou l'étatisation du 1 %, leur rôle se borne à celui, respectable d'ailleurs, de percepteur »².

Les responsables de l'UNIL multiplient ensuite les appels invitant l'État à retrouver le sens des dispositions initiales qu'il nourrissait à l'égard du mouvement des CIL : « *Faites-nous confiance, faites confiance à ce secteur socio-interprofessionnel, il veut garder son indépendance, il veut garder son originalité !* »³. Dans le même esprit, ils émettent ponctuellement des mises en garde contre les risques qu'ils associent à l'hypothèse d'un autoritarisme croissant de l'État. S'élevant en 1971 contre la notion de « fonds disponibles » mise en avant par les pouvoirs publics pour justifier la suppression d'un dixième de la PEEC, l'UNIL souligne que la perte de collecte engendrée par ce « détournement » risque de se répercuter sur les capacités d'investissement des CIL et, en conséquence, sur le niveau de la construction sociale (voir *supra*). La logique qui sous-tend la création du « 0,2 % » comporte le même type de danger à en croire les représentants nationaux de l'institution. Elle est critiquée au prétexte qu'elle tend à transformer les aides issues de la PEEC en financement principal et à ignorer la nature spécifique de l'institution. Outre qu'elle signale un désengagement financier de l'État sur la question du logement des immigrés, une telle évolution est également décrite comme une régression par rapport aux progrès qui sont à placer historiquement au crédit de l'action des CIL (réduction de la ségrégation entre

¹ « L'UNIL, à des affectations particulières du 1 %, oppose les réalisations d'un mouvement » (*L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 36).

² UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 91-92.

³ Discours de J.-P. Bardin, UNIL, 1976, *op. cit.*, p. 11.

travailleurs français et travailleurs immigrés, contribution à une meilleure intégration des travailleurs immigrés dans l'espace urbain, etc.)¹.

Conclusion : Un consensus en faveur de la préservation en l'état de l'organisation du 1 % logement

Il n'est pas rare pendant les années 1968-1974 de voir les rapports entre l'État et les acteurs du 1 % logement s'inscrire dans une logique de confrontation². En effet, la volonté de faire évoluer les modalités d'affectation de la PEEC en fonction des priorités du moment amène parfois les pouvoirs publics à envisager des mesures unilatérales ou dérogeant partiellement au régime de concertation instauré avec la création de l'UNIL. Face à ces initiatives ponctuelles, les représentants nationaux de l'institution ont invariablement tendance à multiplier les protestations et les marques d'indignation, cherchant de cette manière à infléchir autant que faire se peut la décision finale des pouvoirs publics, mais aussi à canaliser le mécontentement qui s'exprime au niveau des CIL. Les tensions qui en résultent annoncent à bien des égards les situations conflictuelles qui prendront une tournure plus systématique à partir du milieu des années 1980. Pour l'heure cependant, l'apparition d'une tentation unilatéraliste au sein de l'État n'entraîne pas une remise en cause fondamentale de l'institution.

Une confiance renouvelée dans les capacités du 1 % logement

Si plusieurs dispositions développées par les CIL dans l'utilisation des fonds issus de la PEEC font déjà l'objet de critiques, celles-ci apparaissent le plus souvent à l'arrière-plan dans la justification des interventions « correctives » mises en œuvre par l'État. Ces interventions se déterminent en effet avant tout en référence à l'évolution de l'environnement du

¹ De la même manière que la réduction du taux de la PEEC de 1971, le projet d'instauration du « 0,2 % » est combattu sur le thème du risque qu'il fait peser sur le niveau de la construction d'HLM : « *tout un chacun, pour résoudre son propre problème, pense au 1 %*. Il en est ainsi actuellement des responsables du secteur des travailleurs immigrés qui croient trouver ainsi la solution miracle. L'UNIL se doit donc de rappeler à tous ceux que préoccupe à juste titre le logement social, que le 1 % ne représente que 4 % du financement du logement. Si l'on doit accroître la proportion de 1 % dans chaque logement d'une manière massive, nous dirions même déraisonnable, pour aboutir à un montant convenable des loyers ou des annuités de remboursement, alors la conclusion est très nette : il n'y aura pas beaucoup de logements sociaux construits en 1975 » (J.-P. Bardin, « Le 1 % bouc émissaire ou bouée de sauvetage », *L'habitation*, supplément au n° 67-68, novembre-décembre 1974, p. 1).

² Les pages qui suivent ne reprennent qu'une partie des éléments exposés dans cette section. D'autres éléments restants sont remobilisés dans la conclusion de la section suivante.

1 % logement (inadaptation de l'aide à la pierre face à la transformation des besoins en logement en 1971, urgence à intervenir dans le domaine du logement des travailleurs immigrés en 1974). En cela, elles semblent relever davantage de mécanismes d'ajustement sectoriel que d'une remise en cause fondamentale de l'action du 1 % logement proprement dite. En outre, les dispositifs instaurés à ces occasions ont la particularité de conserver formellement aux membres de l'institution un certain nombre de prérogatives – à l'image du « 0,2 % » censé associer les CIL et l'AFICIL aux décisions relatives à l'emploi des fonds.

Le registre de la défiance réciproque est loin d'être prépondérant dans les relations État – 1 % logement au cours des années qui suivent la création de l'UNIL. En témoignent les hommages rendus aux membres de l'institution par les représentants des pouvoirs publics – issus du ministère du Logement pour la plupart – au tournant des années 1970. Le 1 % logement suscite pendant cette période de multiples témoignages reconnaissant la « valeur de l'action engagée » sous l'égide de l'institution, « l'expérience » acquise par les CIL depuis l'Après-guerre, leur rôle « précurseur » dans plusieurs domaines de la politique du logement ou encore leur accès à « l'âge adulte ». À travers ces hommages, les représentants des pouvoirs publics louent en particulier la propension qu'ont les organismes collecteurs à se placer au service de la politique du logement sans se départir pour autant des capacités qui fondent leur originalité¹. Cette volonté de marquer leur attachement envers la spécificité de l'institution dénote alors une confiance qui se signale aussi dans la tendance des ministres successifs du Logement à privilégier la concertation avec les représentants de l'institution dans la définition des objectifs à mettre en œuvre en matière d'emploi des fonds².

Cette confiance ne se dément pas après les premières années d'exercice de l'UNIL. Les marques de satisfaction formulées par les représentants des pouvoirs publics au milieu des années 1970 sont similaires dans l'ensemble à celles qui prévalaient à la fin de la décennie précédente. Elles indiquent alors que les réformes mises en œuvre sur une période relativement courte par l'UNIL – et qui comptent parmi les principales réformes à placer au

¹ Le directeur de la Construction, Robert Lion, se réjouit par exemple à la tribune du Congrès de l'UNIL à Rouen de constater que l'action des CIL « progresse d'une manière extrêmement parallèle aux intentions et aux souhaits de l'administration » tout en exprimant le souhait de voir ces organismes demeurer « suffisamment autonomes pour pouvoir prendre les initiatives qui s'imposent au fur et à mesure que les problèmes se découvrent » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 21, janvier 1970, p. 15-16).

² Cette préférence est présentée comme l'un des principes fondamentaux de l'intervention de l'État par le secrétaire d'État au logement, Pierre-André Vivien, lors du congrès de Rouen : « Il n'est pas question que l'État impose, régleme par voie autoritaire, contraigne. C'est de vous qu'il attend une réponse positive aux questions qu'il pose, et la mise en place des moyens, des disciplines nécessaires aux solutions à trouver. S'il y a des décisions à prendre, elles le seront après une concertation que je souhaite de tous les jours et loyale » (*ibid.*, p. 29). Il faut cependant noter que ce principe s'applique de manière variable selon les ministres (cf. l'inclination répétée d'Albin Chalandon pendant son passage au ministère de l'Équipement à considérer la « fiscalisation » de la PEEC comme une hypothèse plausible).

crédit de l'organe fédéral sur près de trois décennies d'existence – ont contribué à préserver le crédit accordé aux gestionnaires du 1 % logement. La définition contractuelle de priorités nationales financées par les CIL en particulier est accueillie comme une preuve du sens de l'intérêt général dont ces derniers sont présumés porteurs. Associée à la création d'instruments et de règles ayant vocation à harmoniser les interventions individuelles des organismes, cette évolution conduit les pouvoirs publics à louer la tendance accrue de l'institution à intégrer les nouvelles orientations de la politique du logement¹. La généralisation de l'association des représentants des salariés à la gestion des fonds attire également au 1 % logement de nombreuses marques de considération, les représentants de l'État se félicitant notamment que cette évolution permette à celui-ci de mieux exercer ses missions et participe plus généralement à l'amélioration du dialogue social en France².

L'UNIL apparaît en droit de se prévaloir au milieu des années 1970 d'avoir su renouveler la confiance des pouvoirs publics dans les capacités des CIL à opérer une médiation pertinente dans le secteur du logement. L'acuité de cette confiance se mesure alors à la solennité de certains hommages rendus à l'institution. Le plus vibrant d'entre eux est certainement celui que prononce Jacques Barrot lors du congrès du Touquet, dans lequel le secrétaire d'État au Logement célèbre les vertus de l'œuvre engagée par le patronat chrétien du Nord : « *Ma conviction personnelle est que l'organisation spécifique du 1 % peut apparaître à certains moments, vue du point de vue des technocrates, comme une organisation plus difficile, comme un détour... Personnellement je crois qu'il y a des détours qui prennent de la valeur. Ils en prennent d'autant plus que l'on appartient à une société qui se diversifie, où il est difficile de bien cerner les besoins et les aspirations des hommes, où les situations locales ne se ressemblent point, et ceci est particulièrement vrai dans notre secteur du logement, où l'on ne peut plus maintenant porter d'appréciations trop globales, faute de quoi on se tromperait lourdement. Je crois donc beaucoup à cette souplesse, à cette possibilité d'être proche du terrain et, en définitive, proche des hommes que l'on veut servir. Je crois aussi que cet outil est infiniment utile pour sensibiliser les Français. Je souhaite que*

¹ Le directeur de la Construction, François Bloch-Lainé, salue ainsi en 1976 « *des interventions qui s'élargissent, qui se diversifient sans cesse, et qui répondent, de ce fait, de mieux en mieux aux exigences toujours plus grandes et toujours plus complexes de la politique de l'habitat* » (UNIL, 1976, *op. cit.*, p. 1).

² François Bloch-Lainé souligne à ce propos que « *l'introduction des partenaires sociaux (...) permet une meilleure appréciation, une appréhension plus juste des besoins des salariés, elle place les CIL à l'avant-garde de la réforme de l'Entreprise, d'une façon concrète* » (*ibid.*, p. 3). Incarnation de la figure du haut fonctionnaire soucieux de contribuer à la modernisation des structures sociales – il a produit dix ans plus tôt un rapport précurseur sur l'amélioration des rapports sociaux dans l'entreprise (1963, *op. cit.*) –, François Bloch-Lainé fait alors partie des acteurs dont le profil transversal facilite le développement de la concertation entre l'UNIL et le ministère du Logement.

les CIL soient des foyers d'autonomie certes, mais d'une autonomie qui conduit vers la responsabilité et l'initiative : ce pays en a besoin. Il a besoin d'une démultiplication de ses foyers de responsabilité et d'initiative pour gagner cette grande politique du logement qui lui est indispensable »¹.

Une convergence fondamentale sur l'existence d'une fonction régulatrice du cadre de vie

Ces témoignages s'inscrivent dans le registre consensuel qui caractérise les relations entre l'UNIL et l'État telles que celles-ci se manifestent aux yeux de tous la plupart du temps. À ce titre, ils tendent logiquement à passer sous silence l'âpreté caractéristique de certaines négociations ou le sentiment d'insatisfaction susceptible de part et d'autre d'accompagner la conclusion d'un compromis. La communion qui s'opère entre les représentants de l'État et ceux du 1 % logement lors des rencontres organisées à cette fin n'exclue donc pas l'existence de divergences de vue sur le fond². Elle n'est jamais complètement dénuée non plus d'arrière-pensées. D'un côté, les marques de confiance témoignées envers les animateurs de l'institution engagent ceux-ci à s'en montrer dignes et, dans une certaine mesure, constituent en tant que telles une forme d'incitation au changement. De l'autre, les gages de bonne volonté offerts par les représentants de l'UNIL placent ceux-ci dans une situation qui les autorise à émettre un certain nombre de revendications ayant en commun d'aller dans le sens des intérêts des CIL. Dans les deux cas, il est parfois difficile de démêler les motifs et de déterminer dans quelle mesure le discours vaut pour le message affiché ou bien pour le but implicite recherché.

Au-delà de la dimension instrumentale qu'il peut comporter, le consensus qui s'affiche entre les responsables nationaux de l'institution et leurs interlocuteurs au sein de l'État signale des convergences bien réelles. D'un côté comme de l'autre, des acteurs animés par des convictions analogues combinant idées modernistes et éléments de la doctrine sociale chrétienne sont porteurs d'objectifs qui orientent la concertation sur l'emploi des fonds et les structures du 1 % logement : développer la démocratie locale (par la décentralisation, la

¹ UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 118. Notons que cet hommage vise alors indirectement à convaincre les CIL de participer activement au dispositif instauré autour du « 0,2 % » en faveur du logement des immigrés.

² Ces écarts sont perceptibles en particulier sur la question de l'emploi des fonds. Parmi les exigences définies par le VI^e plan vis-à-vis de la politique du logement (et donc par extension des emplois du 1 % logement), le ministère du Logement insiste globalement davantage sur le nécessaire recentrage social des aides apportées par la collectivité, tandis que les responsables de l'UNIL sont plutôt disposés à mettre l'accent sur la fonction d'accompagnement des mutations économiques.

participation et l'information), faire de l'habitat un moyen de promotion des individus indépendamment du travail (via l'encouragement de l'accession à la propriété notamment), accroître la capacité de régulation sociale qui se situe dans le cadre bâti. Ce dernier point est central dans la construction d'une convergence politique avec la politique du logement. La volonté affichée par les dirigeants de l'UNIL de contribuer au développement des équipements sociaux et socioculturels dans les quartiers d'habitat social témoigne de leur adhésion à l'idée qu'une telle intervention est susceptible d'atténuer les contradictions engendrées par le développement industriel dans l'espace urbain. À travers l'appui qu'ils se proposent de fournir aux nouveaux dispositifs d'animation sociale mis en place dans les quartiers populaires, les représentants du 1 % logement s'efforcent ainsi de réactualiser la vocation de l'institution à œuvrer à l'affermissement de la cohésion sociale. Avec le soutien apporté à ces « médiations formelles », il s'agit de pallier le défaut de « médiations tacites » qui caractérise la vie dans les grands ensembles et d'aller au-devant des critiques qui pourraient naître d'une déconnexion de l'intervention des CIL par rapport aux aspirations des populations habitant ces quartiers¹.

Cette recherche du consensus engagée sous l'égide des pouvoirs publics et des représentants patronaux du 1 % logement ne constitue alors en rien un acte isolé. Elle fait écho à des évolutions amorcées à la fin des années 1960 dans plusieurs domaines de l'action publique. Dans le champ des relations professionnelles et du paritarisme, cette volonté des pouvoirs publics de recourir de manière systématique au dialogue avec les représentants de l'institution et du CNPF renvoie directement au type de rapports que les architectes de la « nouvelle société » s'efforcent de promouvoir. Elle trouve l'une de ses traductions politiques dans le mécanisme de la « loi négociée » qui permet alors de « (reconnaître) *les nouveaux risques constitutifs de la protection sociale (...) sur le modèle loi/convention : soit qu'une loi fixe le cadre à l'intérieur duquel se cale un accord collectif, soit qu'un accord collectif soit transcrit dans une loi* »². La mise en place d'un dispositif de concertation quasi-permanent sur les modalités d'emploi des fonds et la définition des structures du 1 % logement doit également être rapproché des transformations qui s'opèrent dans le champ de la politique urbaine (création des ZAC dans le cadre de la loi LOF, etc.)³. Elle participe de ce point de vue d'un contexte marqué par la « *fin des illusions étatistes* », c'est-à-dire par la tendance croissante des pouvoirs publics à vouloir « *inclure dans l'orbite planificatrice des partenaires*

¹ Sur la distinction entre « médiation formelle » et « médiation tacite », voir V. de Briant, Y. Palau, 1999, *op. cit.*

² B. Friot, 1998, *op. cit.*, p. 196. Sur l'émergence du recours à la technique de la « loi négociée » dans la régulation du système français de protection sociale, voir chapitre V.

³ Cf. chapitre IV.

privés, aussi nombreux qu'hétérogènes », et ce afin d'essayer de réduire la complexité inhérente à la gestion des « fonctions collectives » engendrées par la transformation de la structure économique¹.

D'une manière générale, le développement de la concertation avec l'UNIL diffuse implicitement le modèle d'un régime de régulation conjointe dans lequel les représentants nationaux de l'institution seraient associés à la production des normes légales relatives au 1 % logement et chargés de garantir la mise en œuvre de ces normes auprès des CIL. L'émergence de ce modèle sur la scène du 1 % logement peut s'interpréter comme le fruit d'un glissement naissant dans la conception des rapports entre l'État et les représentants d'intérêts privés et dans la définition du contrôle exercé par le premier sur les seconds – d'une conception répressive du contrôle vers une conception pédagogique misant sur la diffusion des normes par apprentissage². Ce n'est pas là le seul avantage représenté par l'essor du dialogue avec les pouvoirs publics pour les responsables nationaux du 1 % logement. Cette évolution recèle également un effet de légitimation qui s'applique autant aux interlocuteurs chargés de représenter l'institution auprès de l'État qu'à la cause dont ils se font les porte-parole dans l'espace politique³. Elle conduit en outre à mettre l'accent sur les compétences présumées des CIL quand celles-ci semblent en mesure de contribuer à l'efficacité des politiques⁴.

La reformulation des modalités de l'action publique a pour effet pendant les années 1968-1974 de réactualiser la convergence qui existe entre les capacités présumées de l'institution et les besoins d'intervention de l'État. Comme nous le verrons dans la conclusion de la section suivante, cette convergence n'est pas exclusive d'une défaillance de l'UNIL dans sa capacité à répondre aux espoirs qui ont été placés en elle lors de sa création. Il n'en demeure pas moins qu'elle contribue durant cette période à entretenir un consensus au sein de

¹ C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *op. cit.*, p. 249-250.

² P. Lascombes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 89-90.

³ L'ouverture d'arènes dédiées au débat et à la confrontation d'idées sur l'action du 1 % logement comporte des vertus intégratives qui participent de la reconnaissance de l'UNIL comme interlocuteur pertinent de l'État. Elle tend également à apporter un éclairage spécifique sur la question du logement des salariés et permet dans une certaine mesure à celle-ci d'accéder au rang de problème public. On retrouve là un mécanisme propre au fonctionnement des arènes de débat incluant des acteurs publics : « *Les multiples interactions qui se développent dans les arènes publiques tendent toutes à produire une problématisation d'un enjeu. C'est-à-dire à la fois une délimitation, l'analyse de ses dimensions, des imputations de responsabilité et des voies de changement. Mais elle produit aussi une légitimation de la cause en effectuant une montée en généralité qui départicularise le fait social désigné en le mettant en relation avec des enjeux de rang supérieur (des valeurs et des principes)* » (*ibid.*, p. 75-76).

⁴ C'est le cas notamment de la capacité présumée des CIL à connaître les besoins en logement, capacité qui apparaît comme une ressource essentielle alors que la finesse de l'expertise dans ce domaine tend de plus en plus à être perçue comme l'un des principaux instruments de lutte contre la ségrégation urbaine (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 158).

l'État quant à l'attitude à adopter vis-à-vis du 1 % logement. C'est ce consensus qui tend alors à prémunir l'institution contre les critiques qui commencent à viser les interventions des CIL. Sa fissuration à partir de la moitié des années 1970 – conséquence conjuguée de la crise économique et des nouvelles orientations imprimées à l'action publique – sera le principal déclencheur de la remise en cause de l'autonomie de gestion adoptée lors de l'instauration de la PEEC en 1953.

2. L'apprentissage du 1 % logement face à la réforme du financement du logement et à la décentralisation

La demande de changement formulée par les pouvoirs publics prend une vigueur nouvelle sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Cette demande est alors réactualisée par plusieurs évolutions qui, combinées les unes aux autres, alimentent le nouvel impératif d'adaptation auquel sont soumis les représentants du 1 % logement jusqu'à la moitié du premier septennat de François Mitterrand. L'apparition d'une crise économique et sociale structurelle, la réforme du système de financement du logement, l'émergence d'une nouvelle conception de l'habitat et du cadre de vie et la volonté de décentraliser la décision politique comptent pendant cette période parmi les dynamiques qui contribuent le plus à la modification de l'environnement de l'institution. Sur près d'une décennie, les priorités de la politique du logement connaissent une évolution certaine. S'insérant sur la voie tracée quelques années plus tôt par Albin Chalandon, le pouvoir giscardien place l'essor de la propriété individuelle au cœur de son projet libéral¹, voyant dans cette politique un moyen de contribuer à l'amélioration du cadre de vie et de retisser le lien social altéré par l'urbanisme normalisateur des décennies précédentes².

La politique du logement élaborée par le gouvernement socialiste se définira par opposition à un libéralisme giscardien pointé pour ses effets dérégulateurs sur l'offre (désengagement financier de l'État vis-à-vis du logement social) comme sur la demande (désolvabilisation d'une partie des ménages). Tout en continuant de soutenir l'accession à la propriété, cette politique entreprendra de rééquilibrer l'effort de l'État en faveur du secteur locatif en réponse à l'évolution de la question urbaine (aspiration au retour en centre-ville, rejet de l'urbanisation sauvage à la périphérie des villes, lutte contre l'insécurité dans les banlieues...)³. À l'instar de la réévaluation des montants de l'allocation-logement, l'augmentation des crédits affectés à la construction et l'élaboration d'un important programme de réhabilitation du parc d'HLM dans les quartiers dégradés d'habitat social

¹ Valéry Giscard d'Estaing déclare ainsi lors de l'installation du Conseil national de l'accession à la propriété en juillet 1977 : « *Dans une société moderne, la propriété privée doit devenir populaire* » (A. Gauron, 1988, *op. cit.*, Paris, La Découverte, p. 255).

² T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 194.

³ L'accent mis sur le locatif répond alors également à des motifs économiques (favoriser le besoin croissant de mobilité professionnelle, contribuer à la relance de l'activité du bâtiment).

s'inscriront parmi les principales mesures mises en œuvre par le pouvoir socialiste pour juguler les effets de la crise économique et sociale dans le secteur du logement¹.

Au-delà des variations qui s'opèrent dans la définition des priorités de la politique gouvernementale, l'intervention de l'État se caractérise pendant les années 1974-1983 par une certaine continuité dans la volonté de provoquer l'émergence de politiques de l'habitat mises en œuvre au niveau local. Cette volonté se renforcera au cours des années 1980-1990, conformément en cela à une « (évolution) *qui tient, d'une part, à la différenciation des problématiques territoriales sous l'effet de l'accentuation des difficultés socioéconomiques et, d'autre part, à l'affaiblissement de la capacité régulatrice de l'État en matière de production du logement, du fait de son désengagement financier* »². Pour l'heure, elle encourage les pouvoirs publics à définir un cadre territorial propice à un traitement de la question du logement associant les collectivités locales et les représentants locaux de l'État (préfectures et DDE). Au même titre que les organismes d'HLM, les CIL sont incités à s'insérer sur cette nouvelle scène territoriale dans le contexte de l'élaboration de la réforme sur la décentralisation. Cette incitation est émise alors même que les critiques adressées aux gestionnaires de la PEEC tendent à devenir plus prégnantes, ceci en relation notamment avec l'assimilation par la politique du logement des thèmes diffusés par les mouvements sociaux urbains pendant la première moitié de la décennie (qualité de l'habitat, développement de la vie sociale dans les nouveaux quartiers d'habitation, logement des travailleurs migrants...).

Il s'agit ici de saisir la manière dont les représentants du 1 % logement réagissent face à cette nouvelle demande d'évolution de leur action. Dans ce cadre, nous nous intéressons en particulier aux initiatives développées par les dirigeants de l'UNIL – avec le concours plus ou moins actif selon les cas du ministère du Logement – pour concilier la double exigence d'intégration et d'autonomie auquel est soumis le 1 % logement. Notre propos s'attache en outre à mettre en évidence les différents changements résultant de ces interventions, que ces

¹ Cf. H. Dubedout, 1983, *op. cit.* La politique de réhabilitation de l'habitat social est conçue comme une réponse au problème d'intégration qui touche une partie des habitants de banlieues de plusieurs agglomérations. Destinée à prévenir les risques de révoltes urbaines alimentés dans les esprits par les émeutes des Minguettes de l'été 1981 et celles survenues dans plusieurs cités anglo-saxonnes (Liverpool la même année, émeutes de Watts à Los Angeles en 1965...), cette politique a vocation à juguler les tendances ségrégatives des politiques d'attribution de logements et à favoriser la déconcentration des « familles à problèmes » par l'organisation de leur dispersion sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. En cela, elle s'interprète également comme une réponse au problème spécifique du logement des immigrés de plus en plus perçu comme un problème d'accès au parc d'HLM (conséquence à la fois de la pénurie de logements sociaux dans certaines agglomérations, du manque de logements adaptés pour les grandes familles, du coût élevé des loyers et des réticences de certains élus locaux et/ou organismes bailleurs à accueillir des familles immigrées).

² R. Ballain, M.-C. Jaillet, 1998, « La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, entre régulation du marché et actions sociale », M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun (dir.), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris, La découverte, p. 256-257.

changements s'opèrent au niveau de l'organisation du 1 % logement ou bien dans les termes de l'échange politique engagé avec l'État. Enfin, une place essentielle est à nouveau accordée au repérage des différents répertoires d'action mobilisés par les animateurs nationaux de l'institution – concertation, pédagogie, etc. – afin de garantir la pérennité de l'œuvre engagée sous l'égide du 1 % logement et de justifier le bien-fondé des prérogatives confiées aux partenaires sociaux. Dans cette perspective, nous nous efforçons notamment d'apprécier la capacité de ces responsables à juguler les tensions qui se manifestent à l'intérieur même du 1 % logement entre l'approche développée par les CIL et les obligations dont ces organismes sont comptables vis-à-vis de leur environnement institutionnel.

La séquence 1975-1983 s'apparente à une nouvelle phase d'apprentissage des représentants de l'institution qui se découpe en trois temps successifs : la formulation d'une demande de changement composite dans le contexte de la réforme de l'aide au logement et de la montée en puissance des collectivités locales sur la scène de l'action publique (2.1), les efforts mis en œuvre par l'UNIL à la fin des années 1970 pour adapter l'action et les structures du 1 % logement aux évolutions socioéconomiques et au processus de décentralisation en cours (2.2), la réforme élaborée au début des années 1980 sous l'égide de l'État pour renforcer l'inscription de l'emploi des fonds dans la politique du logement déclinée au niveau des territoires (2.3).

2.1 Un début de remise en cause de l'autonomie de gestion des CIL

Les représentants du 1 % logement doivent faire face à une demande d'intégration accrue de la part des pouvoirs publics à partir du milieu des années 1970. Cette demande renvoie directement aux transformations qui s'opèrent alors dans la définition des finalités et des instruments de la politique du logement. Elle puise également sa légitimité dans les différents répertoires de critiques qui se constituent réellement pendant cette période en référence à l'action mise en œuvre par les gestionnaires de la PEEC¹. La contrainte qu'elle exerce sur ces derniers tend à déplacer partiellement l'exercice de justification et pousse les dirigeants de l'UNIL à actualiser les arguments sur lesquels ils s'appuient pour établir la valeur de l'œuvre engagée et la nécessité de préserver la spécificité de l'institution. L'examen de la confrontation qui s'ensuit permet d'apprécier les changements qui s'opèrent à ces niveaux,

¹ Cf. chapitre V.

mais aussi d'identifier la nature des modifications qui seront effectivement opérées dans la définition de l'organisation du 1 % logement¹.

L'exigence de changement émise en direction du 1 % logement prend des formes différentes selon les acteurs qui en sont à l'origine au sein de la sphère politico-administrative. Elle émane d'abord des partisans d'une réforme libérale du système de financement du logement et se traduit notamment dans ce cas par une accentuation de la tentation consistant à « fiscaliser » tout ou partie de la PEEC pour financer d'autres politiques (2.1.1). Elle provient ensuite de manière plus diffuse des maires dans un contexte où la question du financement des politiques élaborées par les collectivités accède à l'agenda politique (2.1.2).

2.1.1 Le renforcement de l'hypothèse de la « fiscalisation » de la PEEC

Plusieurs rapports officiels parus en 1975-1976 formulent le vœu d'une plus grande cohérence entre l'utilisation de la ressource issue de la PEEC et les orientations de la politique du logement². Les propositions émises par chacun d'eux s'inscrivent dans la lignée de celles qui avaient été formulées au tout début de la décennie dans le cadre du rapport Consigny (voir *supra*) et vont toutes dans le sens d'un renforcement du pouvoir de décision des pouvoirs publics en matière d'emploi des fonds. Ces propositions diffèrent cependant sensiblement quant aux modalités de la transformation à mettre en œuvre. Tout en manifestant son attachement au caractère flexible et décentralisé du 1 % logement, la commission Barre prévoit ainsi l'instauration aux niveaux national et départemental de règles et d'instruments qui soient de nature à accentuer notablement la capacité de l'État à orienter les fonds³. Relativement proche au niveau de l'architecture institutionnelle, le système proposé par le rapport général du Comité de l'habitat du VII^e plan est cependant moins coercitif dans ses modalités d'application : les priorités nationales seraient définies en concertation avec l'UNIL

¹ Les modifications dont nous traitons dans les pages qui suivent se limitent dans l'immédiat aux mesures prises dans le contexte de la réforme sur l'aide au logement de 1977.

² R. Barre, 1975, *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement*, Paris, La Documentation française, décembre ; O. Guichard, 1976, *Vivre ensemble. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, Paris, la Documentation française ; P. Brousse, 1976, *Rapport du comité habitat. Préparation du VII^e plan 1976-1980*, Paris, Commissariat général du plan/La Documentation française. L'impératif d'intégration est clairement rappelé dans le rapport de la commission Barre, dont les propositions visent « à mieux coordonner avec les actions publiques les conditions d'emploi d'une ressource qui trouve son origine sinon dans la fiscalité, du moins dans une obligation légale » (1975, *op. cit.*, p. 122).

³ Le système préconisé dans ce rapport s'efforce de conjuguer les registres de l'injonction et de la concertation. Au niveau national, un quota d'emplois prioritaires serait imposé aux CIL qui conserveraient toutefois la maîtrise de la répartition exacte des fonds entre les catégories d'emplois prédéfinies. Au niveau départemental, un comité du logement et des équipements placé sous la présidence du préfet serait chargé d'examiner les prévisions d'emplois établies annuellement par les CIL et de vérifier la conformité de celles-ci avec les catégories définies au niveau national (R. Barre, 1975, *op. cit.*, p. 121-122).

et les partenaires sociaux et la définition de la part de la ressource financière allouée à celles-ci serait confiée à l'appréciation de l'ensemble des parties concernées¹. Le rapport de la commission Guichard, quant à lui, met plus franchement l'accent sur la décentralisation. Il recommande en effet d'accroître la capacité d'action des collectivités locales en matière d'emploi des fonds en transformant en fiscalité locale une partie de la PEEC versée sur un territoire donné. Associée au versement transport, cette ressource aurait vocation à alimenter des « fonds locaux d'intervention » créés par les groupements de communes pour financer les politiques locales relatives au cadre de vie (logement, transports, équipements, etc.)².

L'UNIL ne tarde pas à prendre position sur l'ensemble de ces propositions. Elle s'attaque en premier lieu à celles de la commission Barre alors que le rapport dont elles sont issues est censé constituer le socle de la future réforme du financement du logement. Pour ce faire, elle mobilise une série d'arguments qui étaient déjà à l'œuvre dans les discours développés pendant la première partie de la décennie sur le thème de la spoliation de la PEEC. Lors d'une assemblée générale extraordinaire réunie le 5 février 1976, la fédération des CIL s'élève ainsi contre toute orientation susceptible de « *considérer le 1 % comme une taxe parafiscale* » et de « *dessaisir* » ses adhérents de leurs prérogatives³. Elle pointe ainsi plusieurs dangers dans la réforme esquissée par la commission, craignant notamment que l'installation de commissions départementales chargées de définir les priorités d'emplois de la PEEC ne débouche sur un brouillage de la répartition des responsabilités entre les CIL et l'administration, ou déplorant le risque de « fiscalisation » qu'elle entrevoit dans l'hypothèse d'un amalgame entre crédits budgétaires et cotisations sociales pour financer l'aide personnalisée au logement⁴.

¹ Extrait du rapport spécial du groupe « Moyens et procédures » du Comité de l'habitat du VII^e plan, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 82, mai 1976, p. 7. Le rapport de la commission Barre suggère *a contrario* de fixer à 50 % la part de la ressource consacrée au financement des priorités nationales.

² Le rapport préconise que cet « *embryon du "2 % local"* » soit géré par les communautés en partenariat avec les organismes collecteurs du 1 % logement (O. Guichard, 1976, *op. cit.*, p. 326-327). Il convient de noter que l'obligation de verser la collecte au lieu où sont versés les salaires est également prônée dans le rapport de la commission Barre, qui souligne toutefois l'intérêt de conserver une part délocalisée de la collecte de façon à opérer une péréquation entre les zones où les entreprises nationales sont implantées (accompagnement des opérations de décentralisation ou création d'emplois nouveaux) et celles où sont basés les organismes collecteurs.

³ *Cahiers de l'UNIL*, 79, février 1976, p. 12. Plusieurs organisations syndicales (la CFDT et la CGT-FO notamment) protestent également publiquement contre les orientations tracées par la commission Barre.

⁴ La commission Barre préconise en effet la création d'un FNAL élargi tirant ses ressources à la fois d'une contribution de l'État et d'une cotisation des employeurs et chargé de financer une aide personnalisée au logement appelée à terme à se substituer à l'aide à la construction. La mise en place d'un tel dispositif est perçue par les dirigeants de l'UNIL comme offrant à l'État l'opportunité de remplacer les aides budgétaires par une « *fiscalité déguisée* » : « *Notre 1 % de participation des employeurs risque d'y passer...* » (propos de Jean-Paul Bardin dans *La Croix*, 19 janvier 1976, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 79, février 1976, revue de presse p. 26).

L'UNIL s'emploie en outre à établir le caractère incontournable de la position qu'occupent les CIL au sein du 1 % logement. À la manière de l'Union HLM, dont le *Livre blanc* manifeste la capacité à faire l'apprentissage des thèses libérales émergentes¹, elle actualise à cette fin la justification dont elle est le maître d'œuvre au regard des nouveaux critères qui tendent à s'imposer en matière de financement du logement social. Ainsi, l'UNIL ne se contente pas de souligner les éléments qui témoignent de l'efficacité de l'action des CIL sur le plan financier (capacité à capter la majeure partie de la PEEC², capacité à attirer d'autres financements à bon marché selon le principe du foisonnement, capacité à régénérer la ressource par le recours prioritaire à la formule du prêt dans l'emploi des fonds, etc.) ou sur le plan social (caractère décisif des prêts complémentaires du 1 % logement à même d'augmenter l'apport personnel des ménages accédants et d'amortir le renchérissement du coût du crédit, capacité à renforcer l'accès au logement des ménages modestes, etc.). Elle met également l'accent sur la souplesse et l'organisation décentralisée qui caractérisent l'institution, par opposition au manque de fluidité que d'aucuns dénoncent alors dans le système de financement du logement.

Ces qualités sont rassemblées sous la notion d'« aide modulée » qui émane d'une réflexion engagée par plusieurs responsables du 1 % logement parallèlement aux réflexions de la commission Barre et de l'Union HLM. Les principales dimensions de cette réflexion sont exposées dans un rapport réalisé par le Conseil économique et social³. Ce rapport cherche en substance à faire reconnaître l'existence d'une troisième catégorie d'aide au logement en sus de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne et vise à établir de ce fait la valeur représentée par la spécificité du 1 % logement dans la politique du logement. Tout en défendant le principe de l'aide à la pierre – la persistance d'une demande de logements élevée impose de préserver les outils dédiés à la construction –, il souligne également les limites pratiques de celles-ci : rigidité, cloisonnement, ségrégation, etc. Accordée par diverses organisations (les organismes collecteurs du 1 % logement, mais également les collectivités locales, les CAF, les caisses de retraites complémentaires...) ainsi que sous des formes multiples (constitution de fonds propres à destination des organismes constructeurs, achat de terrains, financement d'études, aide pour le préfinancement ou la terminaison des chantiers, etc.), l'« aide modulée » permet à l'inverse d'adapter les modalités de l'intervention publique aux

¹ Cf. chapitre V.

² Les mesures prises pour restreindre l'investissement direct par les entreprises et faire converger la PEEC vers les CIL ont porté leurs fruits au cours des années 1970 : les CIL captent les trois quarts de la collecte en 1975 contre 35 % seulement en 1968 (*Cahiers de l'UNIL*, 79, février 1976, p. 25).

³ Y. Salaun, 1974, *L'évolution de la politique de l'habitation*, Paris, Conseil économique et social. Yves Salaun a occupé les fonctions de président de l'OCIL et de vice-président de l'UNIL pendant les années 1970.

conditions particulières de chaque opération (caractéristiques techniques, montage financier, localisation, etc.) et de contribuer ainsi au décloisonnement de l'aide au logement. Au vu de sa capacité à faire varier l'importance de ses concours en fonction des spécificités du contexte local ou des profils d'opérations à financer, le 1 % logement figure parmi les principaux composants de l'« aide modulée » promue par l'auteur du rapport¹. Ce dernier ne manque pas à ce titre de souligner la convergence qui existe à ses yeux entre l'action des CIL et la recherche d'une souplesse accrue de l'aide au logement. La position affichée *in fine* par l'UNIL ne sera pas différente, Jean-Paul Bardin faisant le choix de qualifier le 1 % logement d'« aide personnalisée à la pierre » après la parution du rapport de la commission Barre².

Forte d'avoir démontré la pertinence de l'action mise en œuvre par les CIL au regard des orientations susceptibles de guider la réforme en cours de préparation, l'UNIL s'emploie à défendre la spécificité du 1 % logement en soutenant une proposition alternative à celle qui sous-tend le rapport Barre. À l'hypothèse d'un encadrement accru des modalités d'emploi des fonds par les pouvoirs publics, elle oppose une organisation dans laquelle l'utilisation de la ressource serait définie en concertation avec les représentants de l'institution : « *L'UNIL déclare que le 1 % logement doit être utilisé dans le cadre de conventions librement négociées à tous les échelons locaux, régionaux, nationaux. De telles dispositions qui tiennent compte de la diversité des situations, tout en maintenant la solidarité indispensable lui permettront d'atteindre efficacement son objectif : "un logement de qualité pour tous les salariés"* »³. Pour appuyer cette revendication, elle convoque régulièrement le souvenir des réformes engagées pendant la première moitié des années 1970 afin d'établir la capacité de l'institution d'inscrire son action dans l'intérêt général : association des salariés à la gestion des fonds, mise en place d'instruments favorisant l'autocontrôle et l'autodiscipline, etc. (voir *supra*).

¹ Plusieurs autres rapports officiels louent de manière similaire la souplesse d'emploi du 1 % logement pendant les années 1970. Appelant de ses vœux une « personnalisation » de l'aide à la pierre, Pierre Consigny insistait déjà au début de la décennie sur l'intérêt représenté par le caractère modulable de ce financement : « *L'utilisation de financements complémentaires (notamment le 1 % patronal), la péréquation entre des programmes différents permettent aisément de respecter les prix plafonds tout en offrant des prestations supérieures. Ainsi ont été financés en normes HLM des immeubles financés sur crédits PSR* » (1970, *op. cit.*, p. 73).

² *Cahiers de l'UNIL*, 139-140, mars-avril 1981.

³ *Cahiers de l'UNIL*, 79, février 1976, p. 12. Il semblerait à ce propos qu'à travers la reconnaissance de la notion d'« aide modulée », les représentants de l'institution cherchent pendant cette période à établir l'intérêt résidant dans la création d'une catégorie de logement social spécifique au 1 % logement et faisant l'objet d'une réglementation allégée quant aux modalités d'emploi des fonds. L'hypothèse d'un élargissement de l'emploi des fonds vers le secteur locatif intermédiaire (entre le logement HLM et le logement privé) ne constitue alors cependant en rien une nouveauté. Elle avait par exemple été envisagée ouvertement par Albin Chalandon lorsqu'il était ministre de l'Équipement (voir notamment les propositions faites par celui-ci en faveur d'un « nouveau type de logement social » lors de l'Assemblée générale de l'UNIL du 1^{er} octobre 1970, cf. *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 29 bis, novembre 1970, p. 18-19).

L'influence exercée par les responsables de l'UNIL rencontre un succès relatif. La loi du 3 janvier 1977 se démarque sur plusieurs points des propositions émises par la commission Barre, conservant en particulier à l'aide à la pierre son rôle central dans le système de financement du logement. En ce qui concerne le 1 % logement, le législateur ne retient pas la qualification d'« aide modulée », mais il donne satisfaction aux représentants de l'institution en maintenant la PEEC dans sa vocation d'aide à la construction et en écartant ce faisant le risque d'un transfert de celle-ci vers l'aide à la personne¹. La loi n'entraîne cependant pas la disparition de la menace de « fiscalisation » qui pèse sur le 1 % logement. C'est ce que révèle la nouvelle réduction de la PEEC qui est décidée en 1978 : la loi de finance rectificative du 22 juin fait passer le taux de la contribution de 1 % à 0,9 % – cette réduction affectant singulièrement la part consacrée au logement des immigrés qui passe de 0,2 % à 0,1 %² – et réaffecte la partie retranchée vers la formation des jeunes dans le cadre du « pacte pour l'emploi ». Cette disposition est adoptée en dépit des vives protestations émises par plusieurs organisations (les centrales syndicales, l'UNFOHLM, la Fédération nationale du bâtiment...), qui dénoncent en particulier une absence de concertation avec les intéressés et la diminution des moyens alloués à la construction locative sociale³. Face à ces accusations, le gouvernement justifie le caractère autoritaire de la décision par l'urgence des mesures prises en faveur de l'emploi des jeunes. Il reçoit en outre le soutien tacite du patronat, avec lequel une convergence s'opère sur deux aspects essentiels. L'idée selon laquelle le financement du pacte pour l'emploi ne doit pas entraîner de charges supplémentaires pour les entreprises corrobore en effet le souhait du CNPF de voir le niveau des cotisations patronales s'abaisser⁴. La réduction de la part de la ressource fléchée sur le logement des travailleurs migrants s'inscrit en outre dans une logique de réduction de la population immigrée qui fait l'objet d'un large consensus au sein du patronat⁵.

¹ Il semblerait toutefois que l'hypothèse d'une nouvelle réduction du taux de la PEEC pour financer l'aide à la personne ait été sérieusement envisagée un temps par le gouvernement pendant le processus législatif.

² La part de la ressource consacrée au logement des immigrés sera désignée sous l'appellation « 0,1 % ». Son assiette continuera d'évoluer par la suite mais elle représentera toujours un neuvième de la PEEC – jusqu'à être rebaptisée « 1/9^e » à partir de 1987. La loi prévoit en outre le recentrage de l'emploi des fonds concernés en faveur du secteur locatif (construction de foyers neufs pour travailleurs isolés, travaux d'amélioration des cités de transit, réservation de logements en faveur de familles immigrées dans le parc d'HLM) et de certaines régions (Ile-de-France, littoral méditerranéen, Nord et Lorraine).

³ L'UNIL proteste pour sa part contre une « amputation » qui lui paraît de nature à compromettre la mise en œuvre de l'accord conclu quelques mois plus tôt avec les pouvoirs publics à propos de l'aide à la constitution de l'appart personnel (ACAP, voir *infra*).

⁴ Cette aspiration constitue une des principales composantes du tournant libéral opéré par l'organisation patronale dans la seconde moitié des années 1970 (cf. chapitre V).

⁵ Cette mesure est adoptée quelques mois après que le CNPF a affiché son souhait de voir le nombre de travailleurs immigrés passer de 2 à 1 million d'ici à 1985 au nom de la lutte pour l'emploi. En plus de l'argument économique pointé alors chez le patronat et l'exécutif la crainte qu'une augmentation du taux de l'immigration

2.1.2 L'émergence d'une aspiration locale à orienter l'emploi des fonds

La remise en cause dont l'action des CIL fait l'objet au cours de la seconde moitié des années 1970 ne provient pas uniquement de l'appareil d'État. La réforme du financement du logement conduit une partie des représentants des organismes d'HLM et des élus locaux à formuler des revendications qui apparaissent de la même manière aux responsables du 1 % logement comme une menace pour leur autonomie de décision. Le projet de création d'une « caisse unique de financement du logement » soutenu par plusieurs composantes de la scène de la politique du logement représente un premier motif d'inquiétude¹. Ce projet est examiné par le gouvernement à la fin de l'année 1977 au motif qu'il converge avec la volonté de simplifier le système de financement du logement aidé et d'unifier celui-ci avec les circuits bancaires (Crédit foncier, Crédit agricole, Caisses d'épargne) de façon à éviter toute déperdition financière préjudiciable dans l'aide à la construction. Il suscite parallèlement les protestations des dirigeants de l'UNIL, qui perçoivent le risque d'une perte de maîtrise sur l'emploi des fonds issus de la PEEC et se déclarent opposés à « *toute nouvelle mainmise du pouvoir réglementaire sur l'affectation des sommes recueillies* »².

Ces protestations visent alors en particulier le projet défendu par le PCF qui prévoit l'absorption d'une partie des fonds issus de la PEEC par la caisse unique de financement³. Elles font également écho aux revendications formulées au même moment par la fédération des offices publics d'HLM. Ces revendications renvoient alors aux difficultés rencontrées par ces organismes du fait de la crise économique (augmentations des vacances de logements et des impayés de loyers, paupérisation croissante des populations logées, accroissement continu des charges) et de la dégradation des conditions de financement du logement social (niveau bas des plafonds de loyers, taux du financement principal élevé, financements complémentaires inaccessibles). Elles portent sur l'accès aux aides du 1 % logement dont elles dénoncent la propension à se détourner des programmes élaborés par les offices publics pour se concentrer en priorité sur les opérations des SA d'HLM – et notamment des sociétés

ne provoque des troubles raciaux comparables à ceux qui se multiplient aux États-Unis pendant les années 1970 (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 698).

¹ Ce projet vise en particulier le financement de l'accession à la propriété, domaine dans lequel les fédérations des sociétés de crédit immobilier et des coopératives d'HLM s'inquiètent de la possibilité laissée à certains établissements bancaires (le Crédit agricole et le Crédit foncier) de durcir la concurrence en proposant des prêts aidés individuels.

² Motion adoptée par le conseil d'administration de l'UNIL à l'automne 1977, *Cahiers de l'UNIL*, 99-100, octobre/novembre 1977, p. 2 bis.

³ Sur les réflexions et les propositions formulées par la Commission logement du PCF pendant cette période, voir C. Topalov, 1978, *Se loger en liberté. Propositions pour une politique démocratique et sociale de l'habitat*, Paris, Editions sociales.

liées à des CIL¹. Invoquant un accroissement de leurs besoins de financement dans plusieurs domaines (achat de terrains, amélioration du parc existant, couverture des déficits d'exploitation), les offices d'HLM prennent l'habitude à la fin des années 1970 de réclamer l'instauration d'« *une affectation prioritaire du 1 % logement aux offices* » à même de corriger cette tendance inégalitaire². Notons que cette question n'est pas portée uniquement par les opérateurs concernés. Régulièrement soulevée par les pouvoirs publics, elle alimente un débat plus large sur le problème des réservations de logement détenues par les CIL dans le parc locatif social³.

Les organisations gestionnaires de la PEEC sont confrontées au même moment à un projet en tous points différents puisqu'il vise à accroître la capacité des collectivités locales d'orienter l'utilisation de la ressource financière. Cette demande s'inscrit dans la continuité de l'exigence de décentralisation qui filtre de plusieurs rapports officiels (dont celui rendu par la commission Guichard) et de l'influence exercée sur la scène de la politique du logement par les régulations thématiques qui s'affirment pendant cette période à la marge de la régulation universaliste⁴. Atisée par les interrogations qui pèsent sur le financement des politiques des collectivités du fait de l'apparition d'une logique de retrait financier de l'État, elle est exprimée de manière épisodique et dispersée par un certain nombre d'élus et prend diverses formes selon les cas : instauration d'une obligation d'investir la PEEC dans les territoires où elle est engendrée⁵, mise en place d'instances partenariales chargées de statuer sur l'orientation des fonds, intégration des élus locaux dans les conseils d'administration des CIL, définition d'un transfert de responsabilité pour une partie de la participation sur le mode du versement-transport.

¹ Ainsi, le rapport moral et d'activité établi à l'occasion de l'assemblée générale des offices publics et des OPAC du 10 février 1978 déplore : « *Collecteurs potentiels, les Offices publics n'ont, en fait, jamais été en mesure d'exercer, à l'égalité des autres, leur possibilité de collecte. (...) Les Offices logent souvent une proportion importante de travailleurs d'entreprises qui versent leur 1 % à des CIL locaux ou nationaux. Ces CIL ne font jamais pour autant bénéficier les Offices de leur collecte, mises à part quelques aumônes* » (*Cahiers de l'UNIL*, 103, février 1978, p. 51).

² *Ibid.*, p. 51.

³ Les représentants de l'institution et le patronat justifient en effet les logiques d'investissement des CIL par l'incapacité des offices d'HLM de proposer des logements répondant aux aspirations des salariés. Le compte rendu d'une conférence organisée par l'APIC formation le 12 janvier 1982 précise ainsi que « *le CNPF rejette les critiques formulées contre le 1 % logement : les offices d'HLM en bénéficient autant que les autres organismes constructeurs lorsque les prestations réalisées sont équivalentes. Le problème essentiel est celui de la qualité des ouvrages réalisés* » (*Cahiers de l'UNIL*, 149, janvier 1982, p. 19). Ce faisant, la revendication des offices publics d'HLM est identifiée par les responsables du 1 % logement comme remettant en cause le principe même de contrepartie à l'investissement réalisé.

⁴ Cf. chapitre V.

⁵ La fédération des offices publics d'HLM converge avec les élus concernés sur ce point lorsqu'elle demande l'obligation pour les collecteurs nationaux du 1 % logement d'utiliser localement au moins la collecte locale au bénéfice des organismes qui logent les salariés des entreprises cotisantes (*Cahiers de l'UNIL*, 126, février 1980, p. 27).

Après l'État et les organismes d'HLM, ce sont ainsi les maires qui sont amenés devant l'ampleur des sommes gérées par les CIL à faire état de leur souhait d'accroître leur maîtrise sur l'emploi des fonds issus de la PEEC au risque de réduire d'autant l'autonomie des organisations gestionnaires du 1 % logement. L'émergence de cette concurrence nouvelle au niveau local va rapidement contraindre l'UNIL à se tourner vers cet échelon pour tenter de renforcer la légitimité du 1 % logement face aux accusations dont celui-ci continue de faire l'objet après la réforme de 1977. La revendication des élus locaux est en effet interprétée comme un signe supplémentaire de la nécessité qui réside pour l'institution dans le fait de développer des partenariats locaux et d'inscrire plus résolument l'utilisation des fonds dans les politiques des collectivités.

2.2 L'appréhension des nouvelles dynamiques territoriales par l'UNIL

La question du rapport entre l'action du 1 % logement et les dynamiques qui se jouent au niveau des territoires acquiert une place de premier plan dans les réflexions de l'UNIL au milieu des années 1970. Par « dynamiques territoriales », nous désignons des phénomènes recouvrant deux dimensions distinctes. Une dimension socioéconomique d'abord : les réagencements qui s'opèrent dans la répartition des ressources économiques sur le territoire contribuent à modifier la manière dont s'articulent les questions de l'emploi et du logement dans un certain nombre de bassins d'emplois. Une dimension politico-institutionnelle ensuite : la tendance qui s'affirme en faveur de la décentralisation de l'action publique interroge la pertinence de l'organisation territoriale du 1 % logement, c'est-à-dire la propension qu'a ce dernier à mettre en place des structures capables de garantir une utilisation des fonds conforme aux politiques élaborées par les collectivités. Déjà perceptible pendant la première moitié de la décennie (voir *supra*), la volonté d'adapter l'action du 1 % logement à ces dynamiques devient centrale dans le double contexte de la « nouvelle politique urbaine » de Giscard et de la montée en puissance de l'hypothèse décentralisatrice.

Pendant près d'une décennie, la justification élaborée par la fédération des CIL mettra principalement l'accent sur le caractère décentralisé de l'institution. Pour les dirigeants nationaux du 1% logement, il s'agit ainsi à la fois de lutter contre la tentation d'étatisation de la PEEC et d'établir une solidarité de fait avec les collectivités dans un contexte où les principaux leviers d'intervention en matière de planification urbaine et de programmation de

logement sont maîtrisés par les services de l'État¹. Mais pour que l'action de l'UNIL soit en mesure de remplir ces objectifs, encore faut-il qu'elle puisse garantir la mise en œuvre effective de cette capacité d'« *innovation décentralisée* »² en l'absence de quoi l'institution ne saurait juguler la menace que la demande d'intégration de l'emploi des fonds dans les politiques des collectivités fait peser sur l'autonomie de l'institution.

Nous nous intéressons ici aux initiatives développées par l'UNIL pour permettre au 1 % logement de faire l'apprentissage de cette nouvelle configuration de l'action publique. L'action de l'organisme fédéral est abordée une nouvelle fois sous l'angle de l'interface que celui-ci assure entre les demandes formulées par l'État – dont elle opère la traduction à la lumière de la question du logement des salariés – et les pratiques mises en œuvre localement par les CIL – qu'elle s'efforce de faire évoluer *via* des incitations diverses. Elle est soutenue par un discours qui tente de répondre à la critique décentralisatrice au moyen d'arguments mobilisés en direction de l'exécutif (dans le cadre de l'exercice de justification auquel sont tenues les organisations gestionnaires de la PEEC), mais aussi des CIL (dans le cadre de la pédagogie mise en œuvre à l'intention de ces derniers afin qu'ils intègrent les exigences de l'échange politique)³. Ce faisant, l'action de l'UNIL se décline à deux niveaux distincts. L'adaptation du 1 % logement aux nouvelles dynamiques territoriales nécessite d'abord de réorienter l'emploi des fonds de façon à prendre en compte les modifications qui se produisent dans la nature des besoins en logements (2.2.1). Elle passe ensuite par une actualisation des structures du 1 % logement et des pratiques des organismes collecteurs au regard de la décentralisation en cours. Après avoir entraîné la mise en place d'organes capables de représenter les CIL au niveau régional au début des années 1970 (2.2.2), cette orientation est conçue comme justifiant la conclusion d'accords de partenariat avec les collectivités (2.2.3).

2.2.1 Une coordination au niveau national pour adapter l'emploi des fonds aux nouvelles dynamiques territoriales

Ainsi que nous l'avons vu *supra* pour la première moitié de la décennie, le rôle joué par l'UNIL au sein du 1 % logement comporte une multitude de facettes. Outre sa mission de

¹ Sur « l'omniprésence » de l'État dans le domaine de la planification urbaine pendant les années 1970, voir T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 128-129.

² Cette expression est fréquemment utilisée par les représentants de l'UNIL pendant cette période pour caractériser la spécificité du 1 % logement.

³ À travers l'emploi des notions de « justification » et de « pédagogie », nous réinvestissons ici la dichotomie entre « justification externe » et « justification interne » (cf. chapitre II).

représentation de l'institution dans la concertation avec les pouvoirs publics, l'organe fédéral s'efforce en particulier de traduire les demandes de changement émises par ces derniers dans la définition des structures et des interventions du 1 % logement. Cette volonté d'apprentissage se manifeste dans la plupart des initiatives prises au sein de l'institution par l'UNIL, dans le but de coordonner et d'harmoniser l'action des CIL (définition de règles d'autodiscipline, organisation de transferts de fonds par le biais de l'AFICIL, assistance et contrôle mis en œuvre par l'ACCIL, etc.), comme dans le cadre de l'animation du réseau des organismes collecteurs (organisation de manifestations permettant la mutualisation des expériences et les échanges de vues, réalisation d'études sur des questions spécifiques, information, formation...). Elle traverse aussi l'ensemble de la communication et du discours produits à l'intention des organismes collecteurs. La question de l'adaptation de l'emploi des fonds issus de la PEEC à la diversité des problématiques territoriales acquiert une importance nouvelle dans ce discours au milieu des années 1970. Deux dimensions connaissent un développement spécifique dans les incitations qu'adresse l'UNIL à ses adhérents sur ce point. Celle-ci recommande d'abord aux CIL de mettre en œuvre de nouveaux modes d'échanges avec leurs partenaires en s'inscrivant autant que faire se peut dans les enceintes de dialogue et de concertation mises en place sur les scènes locales de l'habitat et en renforçant les liens existants par la conclusion d'accords de partenariat. Elle encourage ensuite les organismes collecteurs à concentrer une large part de leurs efforts sur les emplois qui apparaissent prioritaires au regard de l'évolution des besoins des salariés.

Une incitation à développer la contractualisation avec les organismes constructeurs et financeurs

La concertation avec les organismes constructeurs et financeurs de logements s'opère à deux niveaux distincts. L'UNIL s'attache d'abord à développer les échanges de vue avec les représentants de ces organismes au niveau national. Il s'agit en l'espèce pour ses dirigeants d'œuvrer à la coordination des intérêts liés à la politique du logement universaliste mise en place après-guerre et d'opposer un front uni aux thèses libérales montantes dans ce secteur de l'action publique. Principale traduction de cette volonté de renforcer l'influence des opérateurs du logement sur l'élaboration de l'action publique, un « Comité de liaison pour une politique sociale de l'habitat » est mis sur pied au printemps 1978 en réaction aux rumeurs

annonçant une réduction du taux de la PEEC à l'occasion du collectif budgétaire (voir *supra*)¹.

La concertation avec les organismes financeurs et constructeurs s'organise ensuite au niveau local. C'est du moins ce que tente de promouvoir l'UNIL en encourageant ses membres associés à développer des partenariats sur le terrain. Pour ce faire, la fédération des CIL décide de passer des accords avec les représentants nationaux des organismes concernés². La « déclaration commune » signée par l'UNIL et l'UNFOHLM le 4 juin 1976 (à la veille de l'ouverture du Congrès des organismes d'HLM à Nice) constitue l'un des exemples les plus caractéristiques de cette pratique³. Tout en prenant soin de marquer clairement les spécificités respectives des organismes d'HLM et des CIL, ce texte pose les bases d'une approche commune vouée à se décliner sur l'ensemble du territoire⁴. La démarche est censée faciliter la définition d'une programmation répondant aux besoins des salariés tout en permettant d'accroître les ressources des organismes d'HLM⁵. Elle est également conçue comme un moyen de résoudre les tensions susceptibles d'apparaître localement entre les organismes constructeurs et les CIL (difficulté à s'entendre sur le niveau et le prix des droits de

¹ Outre l'UNIL, ce comité regroupe des organisations telles que la Fédération nationale du bâtiment, l'UNFOHLM, les centrales syndicales représentant les salariés et les associations d'usagers. Son action semble toutefois se limiter à l'organisation d'une réunion conclue en mai 1978 par l'envoi d'une motion au président de la République annonçant l'intention des organisations signataires de mobiliser leurs bases respectives contre le projet gouvernemental dans l'hypothèse où celui-ci se confirmerait. Notons que, parallèlement à cette tentative de coalition des acteurs de la politique universaliste du logement, l'UNIL tente d'exercer une influence à l'échelle du 1 % logement *stricto sensu*. Elle décide ainsi en 1978 de créer le groupe d'études des relations publiques (GERP) dans le but de mobiliser les élus (municipalités, conseils généraux, parlementaires) et l'opinion publique face aux tentatives de « fiscalisation » émanant de l'État. Rapidement placé sous le contrôle du conseil fédéral de l'UNIL, cet organisme est censé s'appuyer sur un réseau de correspondants de presse et de relations publiques régionaux et locaux pour promouvoir l'action du 1 % logement et établir la valeur de celle-ci. Le directeur du GERP annonce ainsi à la tribune du 6^e Congrès de l'UNIL organisé à Paris en 1980 : « nous devons absolument prouver à tous ceux qui de près ou de loin sont concernés par l'habitat des salariés, que l'institution 1 % et les CIL sont désormais irremplaçables » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 102). Il convient enfin de souligner que la logique sous-jacente à la création de cet organisme coexiste au sein de l'UNIL avec une approche plus conforme à la conception de l'action syndicale au sens où elle subordonne la défense du 1 % logement à la capacité des intéressés à se mobiliser par eux-mêmes : « C'est surtout aux entreprises, aux CE, aux salariés qu'il appartient de faire savoir s'ils acceptent ou non que l'outil qui leur appartient, qu'ils animent et qu'ils contrôlent, soit supplanté par un appareil administratif où l'initiative, l'efficacité, la responsabilité se dissoudront dans l'anonymat » (*Cahiers de l'UNIL*, 110, septembre 1978, p. 40).

² Cette pratique consistant à conclure des accords nationaux pour favoriser et orienter partiellement les partenariats locaux avec les organismes constructeurs et financeurs était déjà effective au temps du CPL et du CNAH (cf. chapitre III).

³ *Cahiers de l'UNIL*, 83, juin 1976, p. 71-72.

⁴ Il prévoit le développement d'une concertation permanente et la conclusion de conventions annuelles ou pluriannuelles aux niveaux régional et local.

⁵ Les conventions élaborées par les organismes ont pour vocation de « (fixer) notamment les conditions de réservations des logements au profit de salariés relevant du CIL (et de préciser) les modalités d'intervention financière du 1 % logement en usant de la souplesse et de la diversité de son emploi qui lui permettent de s'adapter aux problèmes particuliers » (*Ibid.*, p. 72).

réservation dans les zones de marché tendues, propension de certains organismes d'HLM à faire concurrence aux CIL dans la collecte de la PEEC, etc.).

La logique qui sous-tend l'adoption de cette déclaration commune sera prolongée au cours des années suivantes par la conclusion d'accords portant sur des dimensions particulières du partenariat HLM-CIL. Ces accords thématiques sont notamment destinés à supprimer les dysfonctionnements qui transparaissent dans les politiques d'investissement des organismes collecteurs (voir *supra*). Une étape supplémentaire dans le rapprochement entre les deux institutions est ainsi franchie avec la signature par l'UNIL et l'UNFOHLM le 14 décembre 1978 d'une convention-cadre ayant pour objet de définir les modalités de la participation des CIL au financement des opérations de réhabilitation du parc locatif social¹. Dans ce document, l'UNIL s'engage à inciter les CIL à consacrer annuellement au moins 12 % des sommes collectées au titre de la PEEC au financement des opérations concernées et à ne pas faire de différence entre les organismes constructeurs quelles que soient la nature et l'intensité des liens qu'ils entretiennent avec ceux-ci². En contrepartie, l'UNFOHLM s'engage à ce que les organismes d'HLM accordent aux CIL demandeurs des réservations de logements sur l'ensemble de leur patrimoine (logements neufs et anciens) à due proportion de l'aide financière accordée par ces derniers. Les deux fédérations appellent en outre leurs membres respectifs à se rapprocher au stade de l'élaboration des programmes de réhabilitation afin de conclure des conventions particulières portant sur les conditions de réalisation et de financement de ceux-ci³. La convention cadre stipule enfin que ces accords devront être préparés dans le cadre de comités locaux créés dans chaque bassin d'emploi et regroupant, en plus des CIL et des organismes d'HLM, les représentants du patronat et ceux des syndicats de salariés.

¹ *Cahiers de l'UNIL*, 113, décembre 1978, p. 46-48.

² La conclusion de cette convention-cadre offre à l'UNIL l'opportunité de mettre en avant la prégnance du sens de l'intérêt général qui anime l'action du 1 % logement et de répondre aux critiques qui s'exercent contre celui-ci. Le texte souligne ainsi que la somme globale consacrée à l'amélioration de l'habitat social par les CIL au vu des engagements pris représente un montant supérieur aux crédits budgétaires affectés à la réhabilitation du parc locatif social pour l'année 1979 (400 millions de francs contre 339 millions). L'engagement pris par l'UNIL n'est cependant que la traduction contractuelle de l'une des mesures qui avaient été annoncées en juillet 1978 par le ministre de l'Environnement et du cadre de vie, Michel d'Ornano, pour soutenir l'activité du bâtiment (l'affichage ministériel portant à l'époque sur une enveloppe de 500 millions de francs).

³ L'engagement d'une concertation précoce est notamment censée permettre aux CIL d'orienter le contenu de la programmation en fonction des demandes émanant des entreprises et des salariés. Ce souhait est exprimé par le délégué général de l'UNIL au moment de la conclusion de la convention-cadre en faveur de l'amélioration du parc locatif social : « (...) *les entreprises, chefs d'entreprises et salariés ne peuvent plus admettre que l'habitat soit conçu sans que les entreprises soient associées au développement et aux restructurations des entités urbaines et suburbaines. Comment admettre, en ce XX^e siècle, que les forces vives de la Nation n'aient pas, serait-ce que par consultation, à exprimer leurs besoins en matière de réalisation urbaine ?* » (J.-P. Bardin, « Accord UNIL/HLM : réhabilitation, participation & décentralisation », *ibid.*, p. 1 bis).

Des démarches du même type sont engagées en parallèle par l'UNIL auprès d'autres fédérations professionnelles. Les représentants nationaux du 1 % logement sont ainsi à l'origine de la création en 1977 d'un bureau de liaison permanent associant la fédération nationale des SEM. Le rôle de cette structure est de favoriser les rencontres entre organismes collecteurs et organismes constructeurs au niveau local et, ce faisant, de permettre une meilleure coordination des actions engagées dans divers domaines (aménagement du terrain, construction, amélioration du parc ancien, expérimentation de l'APL, études, formations). Plusieurs accords sont également conclus avec l'Union nationale des caisses d'épargne de France. Un premier accord est signé en mars 1977 dans le but de favoriser la coordination entre l'action des CIL et l'intervention des caisses d'épargne en matière de prêts complémentaires pour l'accession à la propriété. Un second accord voit le jour en février 1979 dans le domaine de l'amélioration du parc d'HLM. S'inscrivant dans la continuité de la convention cadre signée deux mois plus tôt avec l'UNFOHLM, il préconise un rapprochement des organismes locaux et l'ouverture de concertations particulières sur les conditions de réalisation des opérations de réhabilitation et la coordination des interventions financières des organismes.

La volonté de soutenir l'accession à la propriété...

La conclusion d'accords avec les principaux opérateurs de la construction et du financement du logement est avant tout conçue par les dirigeants de l'UNIL comme un moyen de démontrer l'aptitude du 1 % logement de coordonner par lui-même son action avec celle de ses partenaires, en l'absence de toute initiative de l'État dans ce sens. L'engagement du 1 % logement sur la voie contractuelle peut s'interpréter sous cet angle comme une réponse apportée par l'UNIL et les partenaires sociaux à la résurgence du projet de caisse de financement unique qui s'observe alors sur la scène de la politique du logement. Pendant la période qui couvre la seconde moitié des années 1970 et le début des années 1980, la fédération des CIL s'efforce également d'accroître la capacité de l'institution à répondre à l'évolution des besoins en logements des employeurs et des salariés. Pour les responsables nationaux du 1 % logement, une telle orientation passe principalement par la mise en place de nouveaux instruments d'action et par l'exercice d'une influence accrue sur l'élaboration du cadre législatif et réglementaire qui fixe les conditions d'emploi de la PEEC. À l'image de la période précédente, la concertation menée avec les pouvoirs publics a officiellement vocation à permettre un élargissement des possibilités d'investissement des fonds vers des emplois qui

correspondent aux nouvelles priorités de l'action publique. De fait, diverses mesures seront prises dans ce cadre pour améliorer les conditions de financement d'équipements collectifs (de façon à favoriser l'animation sociale et la qualité du cadre de vie dans les nouveaux quartiers d'habitation) ou ouvrir le champ des bénéficiaires du 1 % logement à des publics spécifiques¹. Cette concertation est cependant loin d'être totalement subordonnée dans son contenu à l'évolution de l'agenda gouvernemental. Destinée à faire émerger des emplois situés à la croisée de la politique du logement et du logement des salariés, elle tend à se focaliser sur des domaines qui ont pour propriété de susciter un intérêt comparable chez l'ensemble des parties. Deux catégories d'emploi répondent à ce critère et se trouvent au centre des discussions pendant cette période.

L'aide à l'accession à la propriété constitue la première de ces catégories. Conçu comme un remède aux maux alors attribués à l'urbanisme des grands ensembles, l'essor de la propriété individuelle occupe une place essentielle dans le projet politique du président Giscard d'Estaing². Un consensus se manifeste sur ce point avec les responsables du 1% logement, qui trouvent dans l'approche de l'exécutif une occasion de réactualiser certains aspects de la doctrine qui avait inspiré le patronat chrétien de l'Après-guerre. La politique de soutien à l'accession à la propriété est en effet mise en œuvre au nom de principes qui se confondent partiellement avec les points d'appui de la justification que l'UNIL s'efforce de mettre en avant depuis la fin des années 1960. Mettre l'accent sur ce segment de l'offre de logements présente d'abord l'avantage de promouvoir une intervention décentralisée, partiellement dégagée de la programmation élaborée par les services de l'État et impliquant des techniques de commercialisation susceptibles d'intégrer les aspirations de la population³. Se définissant par opposition à la standardisation qui accompagne le développement de l'offre locative sociale, la propriété individuelle apparaît dès lors comme une formule adéquate pour répondre à la demande de participation qui émane de la population et offrir une liberté de choix nouvelle aux candidats au logement. L'essor de la propriété est ensuite conçu comme un vecteur fondamental de l'amélioration de la qualité de l'habitat et du cadre de vie au sens où il induit un processus de dispersion de l'habitat et d'étalement urbain qui semble en mesure de favoriser la décongestion des centres-villes et la réduction de l'emprise industrielle⁴. Le

¹ Deux arrêtés pris en 1979 prévoient par exemple une intervention accrue du 1 % logement en faveur des personnes handicapées.

² Cf. chapitre V.

³ Ces techniques sont censées favoriser l'association des ménages accédants à la conception des logements (consultation lors des village-expos, visites d'appartements témoins, etc.).

⁴ Cette préoccupation est affichée à plusieurs reprises par les représentants de l'institution, à la suite du ministre Chalandon qui avait exprimé sa volonté lors de l'Assemblée générale de l'UNIL d'octobre 1970 de voir les CIL

développement de l'accession à la propriété est enfin censé contribuer à résorber la ségrégation engendrée par l'urbanisme fonctionnel des années 1950-1960 et favoriser l'avènement d'une forme urbaine propice à la restauration de la cohésion sociale. Animés par les conceptions libérales qui inspiraient les créateurs du 1 % logement, les responsables de l'UNIL semblent alors avoir un temps d'avance sur les pouvoirs publics dans l'affirmation de ce type de recettes d'action. Plusieurs années avant que les auteurs du VIII^e plan (1981-1985) ne voient dans l'enracinement dans la propriété individuelle une manière de remédier aux déséquilibres engendrés par l'urbanisation en renouant avec « *l'esprit de communauté* » et « *la vie de quartier* »¹, les responsables du 1 % logement présentaient déjà le développement de l'accession à la propriété comme un moyen de « *passer d'un urbanisme de classement à un urbanisme d'intégration, d'un espace cloisonné et quadrillé à un espace comme lieu de rencontre, comme au temps des villages* »².

L'accentuation de l'aide aux propriétaires accédants constitue une tendance forte de l'action du 1 % logement tout au long des années 1970³. Par-delà la convergence idéologique qui se manifeste avec les pouvoirs publics sur les vertus attachées au développement de la propriété individuelle, cette transformation tendancielle de la structure de l'emploi des fonds rencontre les intérêts spécifiques des principales composantes de l'institution interprofessionnelle. Pour les responsables de l'UNIL, une telle transformation s'inscrit dans la réactualisation nécessaire de l'offre de prestations du 1 % logement. Elle répond autant à l'évolution des besoins des salariés qu'à la modification de la structure de l'offre de logements accessibles à ces derniers – modification liée au recentrage de l'aide à la pierre sur la partie la plus sociale de l'offre et à la décision prise au tournant des années 1970 de renforcer l'encadrement réglementaire des attributions de logements HLM⁴. L'utilisation

contribuer à « *l'affranchissement de l'urbanisme à l'égard des forces de production (et) faire en sorte que l'urbanisation (...) soit indépendante de l'industrialisation qu'elle devra guider* » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 29 bis, novembre 1970, p. 22). Selon une logique voisine, les dirigeants de l'UNIL justifient l'emploi des fonds en faveur de l'accession à la propriété en arguant qu'une telle orientation répond aux finalités de la politique d'aménagement du territoire – et à l'un des slogans majeurs des mouvements sociaux urbains : « *vivre et travailler au pays* » (intervention de J. Brienne, *Cahiers de l'UNIL*, avril 1980, p. 51).

¹ Cité par F. Fourquet, N. Murard, 1972, *op. cit.*, p. 110.

² *L'habitation*, 31, janvier 1971, p. 9. L'accent placé sur le développement de la propriété individuelle par le pouvoir giscardien est également mis à profit par les responsables de l'institution pour exhumer le thème de la dimension éducative de l'accession à la propriété dont ils vantent la propension à « *modifier le comportement des ménages* » (*Cahiers de l'UNIL*, 106, mai 1978, p. 2).

³ Cette tendance se manifeste dans les bilans d'activité. Les statistiques établies en 1975 par l'AFICIL au sujet de l'utilisation de la ressource financière montrent ainsi que la part des sommes versées aux organismes constructeurs a diminué de cinq points en trois ans (57,5 % en 1974 contre 63,2 % en 1972), alors que la part des prêts accordés à des personnes physiques augmentait d'autant (39,1 % en 1974 contre 32,2 % en 1972) (UNIL, 1975c, *op. cit.*).

⁴ Selon les arrêtés du 3 octobre 1968 et du 1^{er} janvier 1971, 55 % environ des logements HLM doivent faire l'objet d'une désignation des locataires à raison de 30 % par la préfecture, 20 % par les communes et 5 à 10 %

d'une proportion accrue de la ressource sous la forme de prêts complémentaires pour l'accession à la propriété semble correspondre également à l'attente des entreprises, et en particulier des grandes entreprises pour lesquelles le 1 % logement représente de plus en plus clairement un instrument de fidélisation des salariés les plus qualifiés. Cette évolution répond enfin à l'intérêt financier immédiat des CIL, qui trouvent là une opportunité de reconstituer plus rapidement leurs fonds de trésorerie et de compenser ainsi le manque à gagner occasionné par les réductions du taux de la PEEC qui ont été opérées au cours des années 1970¹.

Plusieurs instruments sont mis en place par l'UNIL pour permettre au 1 % logement d'améliorer l'efficacité de l'action qu'il développe en faveur de l'accession à la propriété. L'Association de caution mutuelle interprofessionnelle du logement (ACMIL) représente historiquement le premier d'entre eux. Elle a été créée en 1969 pour aménager à l'intention des emprunteurs pour des logements primés (accédants à la propriété et organismes constructeurs) un accès aux prêts bancaires à des conditions simples et bon marché. Sa mise en place répondait alors notamment au souhait exprimé par le ministère de l'Équipement de voir les initiatives développées par certains CIL en matière de financement de l'accession se généraliser sous la responsabilité d'un organisme tiers. Plusieurs moyens sont mis en œuvre par le nouvel organisme pendant les années 1970 pour réduire les premières annuités d'emprunt : caution auprès des emprunteurs, distribution de prêts jumelés avec les prêts bancaires, intermédiation avec les organismes bancaires pour négocier les taux les plus bas ou réduire les frais annexes, etc. Les modalités de ces interventions ont été fixées par des conventions conclues avec les différents organismes prêteurs (banques nationalisées, privées et populaires, Caisses d'épargne, Caisses mutuelles, Caisses de crédit agricole...). L'effort du 1 % logement en faveur de l'accession à la propriété suscite la création d'un autre organisme en 1975. Il s'agit de Crédit Logement, fondé en partenariat avec le Crédit Foncier de France dans le but de développer les activités de l'ACMIL et d'abaisser un peu plus encore le coût

par l'État employeur. Considérant que cette réglementation risque d'orienter une part importante des logements HLM vers des publics extérieurs aux entreprises, les représentants du 1 % logement tendent de plus en plus pendant les années 1970 à présenter le développement de l'accession à la propriété comme une évolution nécessaire pour répondre aux besoins en logements des classes moyennes salariées (voir notamment *L'habitation*, 36, juin-juillet 1971).

¹ Cf. chapitre V. Plusieurs responsables vont jusqu'à avancer que cette capacité accrue d'alimenter les fonds collectés auprès des entreprises par les remboursements des prêts accordés aux accédants permet en retour aux CIL d'augmenter les sommes qu'ils consacrent à la construction d'HLM. Ils ne seront pas toujours contredits sur ce point par les pouvoirs publics, l'argument étant avalisé au début des années 1970 par Albin Chalandon (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 29 bis, novembre 1970).

des crédits d'accompagnement (*via* la réalisation des montages financiers, la recherche de nouveaux partenaires, etc.).

Dans la continuité de ces actions, un dispositif chargé de favoriser l'accèsion à la propriété des ménages à faibles revenus est mis en place dans les mois qui suivent la réforme du financement du logement de janvier 1977. À l'image de l'ACMIL, ce dispositif est créé en réponse à une demande formulée par les pouvoirs publics. Alors que la loi a introduit des outils destinés à abaisser sensiblement les mensualités supportées par les ménages accédants (aide personnalisée au logement, barèmes de remboursement à annuités progressives), le gouvernement s'inquiète en effet de la capacité effective des ménages modestes d'accéder à ces aides compte tenu des difficultés qu'ils rencontrent pour constituer un apport personnel¹. En réponse à ce problème, il annonce au cours de l'été 1977 son souhait de mettre en place l'Aide à la constitution de l'apport personnel (ACAP) à l'intention des salariés bénéficiant d'un PAP et d'associer les organismes collecteurs du 1 % logement au financement de celle-ci². Malgré les protestations initiales des responsables de l'institution³, la mise en place de l'ACAP est actée par l'intermédiaire d'une convention conclue entre l'UNIL et les pouvoirs publics le 14 décembre 1977⁴. Cette convention prévoit notamment de rendre le dispositif accessible à l'ensemble des salariés du secteur privé (y compris les salariés des entreprises de moins de dix salariés), aucune disposition n'étant prise en faveur des autres catégories de la population (salariés du secteur agricole, salariés de la fonction publique, ménages modestes)⁵.

¹ L'apport personnel représente alors un montant équivalent à une à deux années de salaire pour les ménages dont les revenus sont inférieurs au SMIC (A. Gauron, 1988, *op. cit.*, p. 255).

² L'ACAP désigne un prêt délivré à un taux avantageux sur une durée de dix ans pour financer la plus grande partie de l'apport personnel (soit 20 % du prix total du logement).

³ L'UNIL réagit à l'annonce de l'exécutif en dénonçant à la fois le principe d'un accroissement des tâches confiées au 1 % logement à niveau de ressources constant et la brièveté des délais concédés par le calendrier gouvernemental. Inquiets de la dimension sociale imprimée à l'ACAP – celle-ci ne peut bénéficier qu'aux accédants dont les ressources mensuelles sont inférieures à 60 % des plafonds de ressources définis pour l'obtention des aides de l'État –, les dirigeants de l'institution exprimeront également leur volonté de voir les CIL « *demeurer maîtres de leur politique (et n'aider) que les familles ressortissant (du 1 % logement)* » (J.-P. Bardin, « Le 1 % et l'accèsion à la propriété », *Cahiers de l'UNIL*, 96, juillet 1977, p. 3).

⁴ L'UNIL s'engage dans ce cadre à verser à l'ACAP une contribution de 120 millions de francs qui est censée ramener à 5 % du coût de l'opération le montant de l'apport personnel et bénéficier à 25 000 familles disposant de revenus modestes. D'autres accords seront conclus à l'initiative des pouvoirs publics afin d'adapter les pratiques des organismes financeurs et constructeurs à la configuration instaurée par la réforme de 1977. À titre d'exemple, une convention-cadre est signée en décembre 1977 par l'État et l'Union des HLM pour faciliter l'accès de certaines catégories spécifiques au parc d'HLM (les jeunes notamment).

⁵ Cette répartition de l'aide du 1 % logement est le résultat d'un compromis défini au terme de la concertation menée avec les pouvoirs publics : « (L'UNIL) a accepté, avec quelque prudence, de consentir des prêts privilégiés pour la constitution de l'apport personnel non seulement aux salariés des entreprises adhérentes, mais aussi à ceux des petites firmes (moins de dix employés) qui ne versent pas cette cotisation. Il est douteux qu'on convainque l'UNIL d'aller plus loin... » (*Le Monde*, 19 novembre 1977, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 101, décembre 1977, revue de presse p. 26).

L'UNIL s'efforce en outre de promouvoir des initiatives qui lui semblent aptes à concilier le développement de l'accession à la propriété avec les contraintes inhérentes au contexte de la seconde moitié des années 1970. Alors que l'augmentation du chômage se traduit par un accroissement de la difficulté rencontrée par une partie des ménages accédants pour rembourser les emprunts contractés, elle entreprend par exemple d'appuyer les expérimentations menées autour de l'instauration d'une « garantie chômage-accession » : mise en place par certains CIL d'un système de report des échéances de prêts, réalisation par l'ACMIL d'une étude portant sur l'hypothèse d'une indemnité compensatrice, etc. Parallèlement aux réflexions qu'elle engage sur les modalités d'une couverture des risques liés à la perte temporaire d'emploi, la fédération des CIL décide d'étendre son action en faveur du développement de l'accession à la propriété à la question du logement des travailleurs retraités. Une étude réalisée sur la base d'une enquête menée auprès de CIL met ainsi en évidence l'existence d'un intérêt sensible pour la question de l'accession à la propriété chez les salariés en fin de carrière¹. Plusieurs propositions sont formulées sur le sujet par l'UNIL, parmi lesquelles on peut souligner d'une part la mise en œuvre d'une démarche de sensibilisation spécifique des employeurs et des comités d'entreprise à la question de la préparation du logement des travailleurs retraités² et d'autre part l'engagement d'une politique de diversification de la gamme de logements proposés à ce public. Plusieurs pistes de réflexion sont esquissées sur ce second point³. L'une d'elles consiste à assouplir les possibilités d'investissement du 1 % logement et à élargir celles-ci au financement de la construction et de l'amélioration de résidences secondaires destinées à se transformer en résidences principales au moment du passage à la retraite. Malgré les nombreuses difficultés juridiques et fiscales qu'elle suscite⁴, cette hypothèse est vivement soutenue par l'UNIL qui propose en particulier d'élargir la notion de « résidence principale » en lui substituant celle de « première propriété » dans le cas des ménages de plus de cinquante ans : « *Il n'y a pas de dérapage social lorsque la famille ne possède qu'un logement qui est dans son esprit son*

¹ UNIL, 1979, *L'habitat des travailleurs retraités. Rapport de la commission de travail du comité des organismes collecteurs*, janvier. Pour les auteurs de l'étude, cet intérêt renvoie notamment à l'accroissement du phénomène des mises en retraite anticipée.

² Les auteurs établissent un parallèle avec les dispositions engagées au même moment par un certain nombre d'entreprises pour utiliser les fonds de la formation professionnelle en vue d'aider les salariés à préparer leur retraite en favorisant l'aménagement d'une transition progressive vers la retraite ou la pré-retraite.

³ L'étude mentionne notamment le maintien dans les lieux, la construction et l'amélioration des logements, la mise en place de services et d'équipements complémentaires de l'habitat, l'adaptation de la conception et de la réglementation des logements-foyers, etc.

⁴ En effet, la construction ou l'amélioration des résidences secondaires ne rentre pas dans le champ d'application des aides publiques au logement. En outre, la fiscalité qui s'applique aux résidences secondaires représente généralement un coût prohibitif pour le budget des ménages.

logement principal »¹. Les efforts mis en œuvre par la fédération des CIL pour établir la pertinence de cette mesure aboutissent partiellement, le caractère de résidence principale étant assoupli en faveur des futurs retraités dans le cadre du décret du 5 mars 1980².

... en même temps que la mobilité professionnelle

Le début des années 1970 a vu les pouvoirs publics et les responsables patronaux du 1 % logement déployer une même volonté d'étendre l'action de l'institution à l'accompagnement de la mobilité professionnelle (voir *supra*). Cette tendance se renforce au cours de la seconde moitié de la décennie tout en changeant partiellement de finalité dans le nouveau contexte socioéconomique. En mettant l'accent sur la mobilité, il s'agissait avant tout jusque-là d'accompagner la mutation de l'appareil productif qui allait de pair avec la croissance économique et d'inscrire l'action du 1 % logement dans la politique qui tentait de réguler les effets de cette mutation sur l'organisation du territoire (création des métropoles d'équilibre, mise en œuvre de la décentralisation industrielle)³. La récession qui affecte divers secteurs d'activité après le choc pétrolier de 1974 a tendance, à partir de cette période, à modifier l'objet des dispositifs mis en place pour favoriser la réallocation de la main-d'œuvre sur le territoire et à transformer ceux-ci en instruments de lutte contre le chômage. La réduction des obstacles à la mobilité professionnelle représente ainsi l'un des objectifs prioritaires du VIII^e plan pour remédier au ralentissement de la croissance économique et à la multiplication des fermetures d'usines qui en découle. Un nouveau consensus s'opère dans ce contexte entre l'État et le patronat pour concilier l'encouragement de l'accession à la propriété – conçue de part et d'autre comme un facteur de promotion sociale en même temps que de maintien de la cohésion sociale en période de crise – et la dynamisation de la mobilité professionnelle – qui représente aux yeux de tous une condition indispensable du retour de la croissance économique.

¹ J.-P. Bardin, « Les pré-retraités », *Cahiers de l'UNIL*, 110, septembre 1978, p. 2.

² A. Durance, 1998, « Logement (Financement par l'employeur) », *Rép. Trav. Dalloz*, octobre, p. 4.

³ L'intérêt du gouvernement pour l'action menée par les CIL en faveur de la mobilité professionnelle justifie alors l'opposition que celui-ci exprime systématiquement envers le principe d'une territorialisation de l'emploi des fonds issus de la PEEC. Voir à ce propos la réponse formulée par le ministre de l'Équipement et du Logement à un parlementaire qui défendait cette possibilité : « une telle mesure serait contraire à la souplesse qui caractérise l'institution ; de plus, elle représenterait un handicap pour les entreprises qui créent des établissements nouveaux, notamment dans le cadre de la politique de décentralisation industrielle, des problèmes de logement étant inéluctablement liés à de telles opérations » (*L'habitation*, supplément 59-60, mars/avril 1974, revue de presse p. 118).

Une série de décisions destinées à favoriser la mobilité des travailleurs est ainsi annoncée par le ministre du Travail, Robert Boulin, et le secrétaire d'État au Logement, Jacques Barrot, lors du Conseil des ministres du 23 juin 1977. S'inscrivant dans un train de mesures d'aide à la mobilité de l'emploi, ces dispositions accordent une place de premier plan à la question du logement¹. Elles visent en particulier à faciliter la mobilité des propriétaires et des accédants à la propriété lorsque ceux-ci sont amenés à changer de résidence pour des raisons professionnelles². Plusieurs dispositifs sont mis en place pour répondre à des buts variés en la matière : favoriser la location de l'ancien logement³, ménager aux salariés mobiles un accès privilégié au parc locatif social dans la ville d'accueil, faciliter les transferts de propriété⁴. Le 1 % logement est directement mis à contribution à travers l'octroi aux CIL de la possibilité de délivrer des « prêts relais »⁵. Élaboré en concertation avec l'UNIL, ce nouveau mécanisme permet aux salariés déjà propriétaires et obligés de changer de domicile pour des raisons professionnelles de disposer de prêts permettant de financer l'acquisition d'un logement à proximité de leur nouvel emploi pendant le temps nécessaire à la vente ou à la location de leur ancien logement⁶. Afin de compléter cette mesure, les CIL sont également conviés par les pouvoirs publics à s'impliquer dans la création de sociétés d'accession-location chargées d'acquérir les logements rendus disponibles par le départ de leurs propriétaires pour les vendre ou les prendre en location⁷.

¹ Les autres mesures affichées dans ce cadre concernent la recherche d'emploi et la compensation des variations de revenus liées à la mobilité professionnelle.

² La nécessité de fluidifier le marché du logement et tout spécialement celui de la propriété individuelle est mise en avant lors de la conférence de presse donnée par les deux ministres : « *le développement de l'accession à la propriété constitue une importante réforme de progrès social, mais cet objectif comporte des risques de rigidité accrue dans le fonctionnement du marché de l'emploi* » (*Cahiers de l'UNIL*, 99-100, octobre/novembre 1977, p. 27).

³ La formule dite du « maintien de prêts aidés » offre aux travailleurs des secteurs publics et privés qui changent de zones d'emploi la possibilité de louer leur logement à des tiers tout en conservant le bénéfice des prêts aidés de l'État (HLM, Crédit Foncier) pendant une période de trois ans renouvelable une fois.

⁴ Le « cumul de prêts » permet au bénéficiaire d'un prêt aidé par l'État de recevoir un second prêt aidé pour acquérir son nouveau logement et de cumuler les deux prêts pendant une durée susceptible d'aller jusqu'à dix-huit mois.

⁵ Ces prêts sont accordés selon des conditions fixées par le décret du 10 novembre 1977 et l'arrêté du 10 mars 1978.

⁶ Destinés à couvrir l'apport personnel, ces prêts sont accordés à un taux modéré et peuvent également être délivrés par des sociétés anonymes de crédit immobilier.

⁷ Ces incitations ne resteront pas sans effet sur l'action du 1 % logement. De fait, plusieurs CIL se doteront pendant les années 1970-1980 de Sociétés financières pour l'acquisition de logements (SOFAL) afin de jouer un rôle d'intermédiaire dans la revente de logements quittés par des salariés en mobilité professionnelle. Certains d'entre eux mettront également en place des « bourses d'échanges accession » dans le but de rapprocher l'offre et la demande de logements en accession émanant de ménages contraints de changer de région pour des raisons professionnelles. En outre, plusieurs mesures réglementaires seront adoptées pendant la première moitié des années 1980 pour favoriser l'emploi des fonds du 1 % logement sous forme d'aides à la mobilité professionnelle (assouplissement du fonctionnement des prêts relais en 1982 et du financement de la location-accession en 1984 notamment).

2.2.2 L'adaptation de l'architecture du 1 % logement à la régionalisation *via* la généralisation des URCIL

L'adaptation de l'action du 1 % logement aux multiples mutations qui affectent l'organisation du territoire national ne passe pas uniquement par une prise en compte accrue dans l'emploi des fonds des besoins d'ancrage et de mobilité qui s'expriment au sein de l'entreprise et de la société. L'apprentissage amorcé par l'UNIL comporte également un volet institutionnel. En tant que gestionnaire d'une aide complémentaire de celle de l'État, le 1 % logement est en effet attendu sur sa capacité à réformer son organisation interne au regard des changements qui s'opèrent dans l'organisation de l'appareil politico-administratif. À première vue, l'institution semble par nature en capacité de répondre à cette demande. Dans un contexte marqué par l'aspiration à un rapprochement de la décision politique de l'échelon local, la souplesse caractéristique de l'emploi des fonds et la participation des partenaires sociaux à la gestion de la ressource financière paraissent de fait lui conférer un avantage certain par rapport à l'administration ou à d'autres organisations¹.

Si les CIL sont décrits comme globalement « *bien placés pour (orienter les aides) là où il faut* »², le 1 % logement n'échappe toutefois pas totalement aux critiques qui dénoncent la tendance centralisatrice de l'action publique. Cette critique est principalement alimentée dans le cas du 1 % logement par l'existence chez les entreprises de dimension nationale d'une propension à profiter de la liberté de choix octroyée par les textes réglementaires pour concentrer leur collecte au niveau de leurs sièges sociaux et verser celle-ci à des CIL basés en région parisienne. Cette pratique s'inscrit alors à rebours d'une politique d'aménagement du territoire qui cherche avant tout à freiner l'expansion de la capitale française³. Les externalités centralisatrices du régime libéral de la PEEC comptent parmi les raisons avancées par certains segments du pouvoir politique pour appuyer l'hypothèse d'une territorialisation de la PEEC

¹ Ces attributs sont ainsi présentés comme un gage de la pertinence de l'action du 1 % logement par les membres du Comité de l'habitat du VII^e plan : « *le Comité a tenu à rendre hommage aux efforts déployés depuis quelques années avec succès pour développer une gestion paritaire de cette contribution. C'est là une caractéristique qu'il importe de sauvegarder dans l'avenir, de même que la très grande souplesse de ses mécanismes qui permettent une adaptation précise à chaque situation, qualité que l'aide publique possèdera difficilement à un tel degré tant qu'une totale décentralisation ne sera pas possible* » (extrait du Rapport général du Comité de l'habitat du VII^e plan, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 82, mai 1976, p. 6).

² Discours de M. Albin Chalandon lors de l'Assemblée générale de l'UNIL du 1^{er} octobre 1970, *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 29 bis, novembre 1970, p. 17.

³ Ce problème récurrent est souligné en 1975 par le secrétaire d'État au Logement, Jacques Barrot, à la tribune du Congrès de l'UNIL : « *50,6 % des sommes collectées au titre du 1 % sont aujourd'hui utilisées par les collecteurs financiers localisés en région parisienne. Dans le débat budgétaire, cela m'étonnerait bien qu'un certain nombre de parlementaires ne me reposent pas cette question* » (UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 114).

au niveau local ou régional¹. L'attitude du gouvernement sur cette question consiste plutôt à privilégier une solution peu coercitive et à préserver la souplesse historique de l'emploi des fonds². Les représentants de l'État enjoignent ainsi périodiquement les responsables de l'institution à organiser par eux-mêmes les rééquilibrages qui s'imposent dans la répartition de la ressource financière sur le territoire national, cette demande étant notamment à l'origine de la création de l'AFICIL au début des années 1970 (voir *supra*)³.

Outre la question du rééquilibrage Paris-province, les CIL sont fortement conviés par les pouvoirs publics à adapter leurs structures à la nouvelle organisation politico-administrative en gestation depuis la fin des années 1960. Historiquement, cette demande d'adaptation s'exprime d'abord dans le contexte de la régionalisation. À partir du tournant des années 1970, les autorités de tutelle du 1 % logement formulent régulièrement le souhait de voir les organes de l'institution travailler en relation étroite avec les autorités régionales⁴.

¹ Les membres du Comité de l'habitat du VII^e plan suggèrent ainsi de rendre obligatoires le versement et l'emploi de la PEEC dans la région où sont versés les salaires, à l'exception d'une fraction de la collecte qui serait consacrée aux orientations prioritaires du moment ou à la satisfaction des besoins exceptionnels que certaines entreprises sont susceptibles de rencontrer à l'échelle nationale (*Cahiers de l'UNIL*, 82, mai 1976, p. 6).

² Cette disposition des pouvoirs publics vaut surtout dans le cas des CIL. L'existence chez certains employeurs d'une tendance à investir leur participation dans des opérations situées en région parisienne afin de se constituer un patrimoine immobilier à forte valeur marchande est ainsi à l'origine des mesures prises en 1971 pour restreindre les possibilités d'investissement direct de la PEEC. Ces mesures semblent avoir porté leurs fruits puisque – si l'on se réfère au propos tenu par le ministre de l'Aménagement du territoire, Olivier Guichard, en réponse à une question parlementaire –, elles ont eu pour effet de réorienter une part non négligeable de la collecte des entreprises à établissements multiples vers des organismes collecteurs de province (*L'habitation*, supplément 59-60, mars-avril 1974, p. 118).

³ Cette incitation est parfois exprimée dans des termes très directs par les membres de l'exécutif. En réponse à une requête formulée par le président de l'OCIL (CIL parisien comptant plusieurs entreprises basées en province parmi ses adhérents), qui demandait que soit confié aux CIL un droit de propriété sur les terrains à bâtir en vue de favoriser la construction de logements pour les salariés, Olivier Guichard rétorque sèchement : « *Votre risque, c'est d'accroître en matière de collecte les effets d'une centralisation dont, plus que quiconque, je mesure les conséquences fâcheuses. Je ne verrai que des avantages à ce que vous ristourniez à la province ce que vous pourrez retirer des salaires qui y sont distribués par des entreprises à siège social parisien. (...) C'est par l'initiative de la base que nous resterons un mouvement au service des plus défavorisés* » (*L'habitation*, 59-60, mars-avril 1974, p. 77). La montée en régime des transferts de fonds mis en œuvre sous l'égide de l'AFICIL permettra cependant progressivement aux représentants du 1 % logement de contester cette vision d'une répartition par trop déséquilibrée entre l'emploi des fonds issus de la PEEC et la répartition des besoins en logements. Ces responsables prennent ainsi l'habitude pendant les années 1970 d'avancer que la part de la ressource investie dans la région parisienne correspond à peu de choses près à celle de la masse salariale (soit une proportion équivalente à 36 %). Les auteurs de l'étude réalisée à la fin des années 1970 par l'IAURIF prendront également position contre l'hypothèse d'une territorialisation de la PEEC, estimant que la proportion des investissements réalisés en région parisienne se monte à 41 % des investissements opérés à l'échelle nationale et représente un écart qui ne semble pas excessif compte tenu de l'importance du coût des logements dans cette région (C. Taisne, 1979, *op. cit.*).

⁴ Cette attente est clairement exprimée dans le rapport Consigny. Dans le cadre de la « *politique décentralisée d'aide au logement* » dont il fait une priorité, celui-ci préconise la création « *d'un échelon régional de consultation qui ne serait pas purement administratif mais qui rassemblerait les représentants des collectivités locales, les représentants des organismes constructeurs (HLM et sociétés d'économie mixte), les représentants des organismes collecteurs de capitaux (CIL, Caisse d'Épargne), les représentants des usagers (et qui permettrait de donner corps progressivement aux procédures d'information réciproque et de concertation qui*

Cette coopération, telle qu'elle est voulue par les pouvoirs publics, se situe principalement sur le terrain de la connaissance des besoins en logements. Ainsi que nous l'avons déjà évoqué, il est explicitement demandé aux CIL et à leurs représentants régionaux d'adopter une logique de concertation susceptible de favoriser la réalisation d'études en la matière, que celles-ci soient pilotées par les services de l'État à des fins de planification et de programmation régionale, ou qu'elles résultent de l'initiative du 1 % logement sur des thèmes plus spécifiques. À travers ce travail de prospective, l'institution est attendue sur son aptitude à faciliter l'adaptation des modes d'intervention de la politique du logement à la diversité des configurations territoriales et sur sa capacité à contribuer à l'harmonisation de la programmation de logements avec les modalités du développement économique régional¹.

Le 1 % logement manifeste cependant une certaine réticence à se couler dans des structures régionales. Cette résistance s'exprime en dépit de la mise en place d'organes chargés d'assurer une représentation spécifique de l'institution à ce niveau – organes créés pendant les années 1960 dans le Nord avec l'Union régionale des comités interprofessionnels du logement (URCIL) et dans la région parisienne avec la Fédération régionale des organismes interprofessionnels du logement de la région parisienne (FROILRP)². Elle tient pour l'essentiel aux craintes que la régionalisation fait naître au sein de l'institution : craintes d'un transfert rampant de responsabilités des CIL vers leurs représentants institués auprès des autorités régionales, voire d'une dépossession de la décision en matière d'emploi des fonds au profit des services de l'État. Ces craintes constituent dès lors un obstacle à la formation d'un réseau d'URCIL sur l'ensemble du territoire national. Alors que ce processus représente une opportunité pour l'UNIL d'affermir sa capacité de coordination des actions locales des organismes collecteurs, elle est simultanément perçue par bon nombre de CIL comme une atteinte potentielle à leur autonomie de gestion.

Les responsables nationaux du 1 % logement s'emploient rapidement à atténuer les résistances suscitées par la réforme de structures dont ils sont porteurs et à favoriser la

devront nécessairement préparer les choix et les décisions arrêtés dans le cadre des Régions » (1970, *op. cit.*, p. 105).

¹ Sur ces enjeux, voir notamment l'intervention de Robert Lion au Congrès de l'UNIL à Bordeaux, *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 37.

² L'URCIL du Nord-Pas-de-Calais a été mise en place en 1965 sur la base de la section régionale des CIL du Nord qui avait été créée dès 1949 (cf. chapitre III). La création de ces organismes régionaux semble en partie liée à l'existence chez les CIL du Nord et de la région parisienne d'une tendance précoce à se doter de sociétés de construction et au besoin de concertation avec les pouvoirs publics qu'implique le pilotage des groupes immobiliers ainsi constitués. À titre d'illustration, les seize CIL du Nord et du Pas-de-Calais affichent en 1972 un parc d'organismes constructeurs composé de dix-huit sociétés anonymes d'HLM, quatorze coopératives d'HLM, huit sociétés de crédits immobiliers et une multitude de sociétés civiles immobilières (*L'habitation*, 50, décembre 1972, p. 34).

création dans chaque région d'une URCIL sur le modèle des organes créés initialement en région parisienne et dans le Nord-Pas-de-Calais¹. Les déclarations faites à ce sujet à l'occasion du Congrès de l'UNIL au Touquet offrent un aperçu du cheminement rhétorique auquel ils s'astreignent pour atteindre leur but. Les dirigeants de l'UNIL s'attachent dans un premier temps à afficher leur empathie à l'égard des préoccupations exprimées par une majorité de CIL. Ils contestent ce faisant la valeur d'une « régionalisation » dont ils soulignent qu'elle consiste moins à opérer une décentralisation de la décision politique qu'à déconcentrer l'action de l'État à l'échelle des territoires², opposant à cette « *forme de centralisation à peine déguisée* »³ le caractère par nature décentralisé du 1 % logement et sa vocation à représenter les aspirations d'un large éventail de la société. Se montrant soucieux de trouver les formules à même de faire contrepoids à l'hégémonie de l'échelon central, ils recommandent cependant dans un deuxième temps d'emprunter la direction tracée par les pouvoirs publics au motif qu'elle va malgré tout dans le bon sens : « *Comme il y a confusion entre décentralisation et régionalisation, mieux vaut ne pas se battre contre des moulins et accepter la régionalisation pour renforcer, si possible, l'aspect décentralisé de notre institution* »⁴.

Les responsables fédéraux de l'institution s'efforcent dans un troisième temps de convaincre les CIL des vertus inhérentes à l'existence des URCIL et en particulier de la capacité de celles-ci de consolider le caractère décentralisé du 1 % logement. Plusieurs arguments sont mobilisés à cette fin. L'UNIL insiste d'abord sur l'idée que la défense de la dimension locale de l'institution exige de tenir compte dans sa structuration des territoires politiques existants. La création des URCIL représente selon elle un avantage évident, au vu de leur aptitude à assurer une représentation collective des CIL dans les instances régionales et à se concerter avec les autres acteurs de la politique du logement⁵. La mise en place d'organes de représentation régionaux du 1 % logement est ensuite présentée comme un moyen d'améliorer l'efficacité globale de l'action de l'institution. Elle doit notamment

¹ L'UNIL emprunte en cela une voie similaire à celle de l'UNFOHLM qui, en 1971, obtient des pouvoirs publics la possibilité de constituer des comités régionaux et, en 1974, met en place les associations régionales d'organismes d'HLM (AROHLM).

² « *La décentralisation n'est pas la régionalisation engagée par l'État. Elle consiste au contraire à laisser les intéressés eux-mêmes, à la base, étudier leurs problèmes, et ensuite créer des instances régionales ou nationales pour réaliser les objectifs poursuivis* » (J.-P. Bardin, « Présentation des thèmes du Congrès », UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 19).

³ UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 113.

⁴ *Ibid.*, p. 113.

⁵ Dans ce domaine, certains responsables locaux vont au-delà des recommandations de l'UNIL. L'URCIL du Nord-Pas-de-Calais adopte par exemple un système de représentations croisées pendant les années 1970 *via* la mise en place d'un conseil d'administration tripartite accueillant les représentants des services de l'État.

permettre de décentraliser progressivement les organismes techniques de l'UNIL et de faire de ceux-ci des outils davantage tournés vers les CIL (à l'image de l'AFICIL qui s'est dotée de délégués régionaux), tout en contribuant à la formation d'un support décentralisé pour les actions engagées par l'UNIL (enquêtes, communication, etc.). L'instauration des URCIL est enfin censée favoriser la prise en compte des spécificités locales par les instances nationales de l'institution. La création au milieu des années 1970 d'un comité des URCIL, puis en 1979 d'un conseil fédéral regroupant les représentants régionaux des organismes collecteurs a ainsi pour ambition déclarée de créer au sein même de l'UNIL les conditions d'une remontée des problèmes ressentis par la base et d'une vue plus complète des intérêts communs aux membres de l'institution¹.

Le processus de généralisation des URCIL est cependant lent à se mettre en place : pour six URCIL recensées en 1970 dans les régions les plus industrialisées (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord, Haute-Normandie, Rhône-Alpes, Seine et Marne et région parisienne), on ne dénombre que trois organismes supplémentaires en 1973. Dix années seront finalement nécessaires pour que l'ensemble des régions soient couvertes. Ce retard peut s'interpréter *a posteriori* comme la combinaison résultant de plusieurs traits caractéristiques du 1 % logement, comme l'absence fondamentale de prédisposition à la concertation avec le pouvoir politique chez de nombreux responsables de CIL, la réticence qu'éprouvent ceux-ci à l'idée de partager des informations potentiellement stratégiques dans un contexte concurrentiel, ou encore l'inertie à laquelle se heurte toute évolution susceptible de contraindre les acteurs locaux à céder une parcelle de leur autonomie de décision au profit d'une instance de niveau supérieur.

La résistance opposée par les CIL au principe d'une intégration régionale se mesure également à la lumière des interventions que les URCIL nouvellement créées sont supposées de mettre en œuvre. L'animation de ces structures dépendant étroitement de l'état d'esprit de leurs membres, la plupart d'entre elles se signalent avant tout au cours des années 1970 par leur discrétion et leur difficulté à investir un champ d'action distinct de celui des CIL. Certaines URCIL s'efforcent toutefois pendant cette période de jouer un rôle dans la réforme des interventions du 1 % logement. C'est le cas notamment de la Fédération régionale des organismes interprofessionnels du logement de l'Ile de France (FROILIF). Au milieu des

¹ Le conseil fédéral de l'UNIL est en effet censé « (apporter) à l'Institution l'expérience et la connaissance des problèmes techniques, associant ainsi tous les dirigeants des CIL aux études, recommandations et suggestions nécessaires au bon fonctionnement de l'Institution (Cahiers de l'UNIL, 117, avril 1979, p. 1). La réforme des statuts de l'UNIL de mars 1979 se traduit également par la mise en place d'un comité directeur doté d'une composition tripartite (cinq membres élus par le conseil fédéral, cinq membres représentant le CNPF et cinq membres représentant les syndicats de salariés) et destiné à devenir l'organe de décision politique de l'UNIL.

années 1970, celle-ci prend l'engagement au nom des CIL parisiens – et en particulier des collecteurs d'envergure nationale – de réguler la concurrence susceptible de s'exercer avec les organismes locaux de province¹. La voix des URCIL peut aussi s'avérer discordante de celle de l'UNIL dans certaines circonstances. C'est le cas avec l'URCIL du Nord-Pas-de-Calais dont l'aura offre une caisse de résonance nationale aux thèses défendues depuis l'Après-guerre par le patronat chrétien du Nord. Les représentants des CIL implantés dans cette région réclament ainsi en particulier l'adoption d'une règle créant une obligation de collecter et d'employer les fonds issus de la PEEC dans la région où sont engendrés les salaires. Un projet d'accord-cadre élaboré par leurs soins et définissant les modalités de collecte et d'utilisation du 1 % logement est adopté en ce sens en 1976, avec l'appui des représentants régionaux du CNPF². L'URCIL Nord s'impliquera résolument au cours des années suivantes en faveur d'une généralisation des mesures inscrites dans cet accord, en insistant tout particulièrement sur l'idée que la mise en place d'un « 1 % régional, social, interprofessionnel »³ est seule à même de prémunir l'institution contre les dérives et les critiques dont elle fait l'objet. Elle se heurtera néanmoins au refus systématique du CNPF, le patronat se montrant hostile au principe d'une négociation avec les centrales syndicales sur cette question.

2.2.3 L'intégration dans les politiques des collectivités *via* le développement de la contractualisation avec les maires

La décentralisation de l'organisation politique et administrative du pays représentait une préoccupation importante pour les pouvoirs publics au cours de la première moitié des années 1970. Sa réalisation passait alors principalement par la mise en œuvre de la régionalisation et d'une politique d'aménagement du territoire censée assurer une redistribution équitable des fruits de la croissance économique. Avec l'entrée de l'économie dans une dynamique de récession, une nouvelle période s'ouvre au cours de laquelle le développement sera de plus en plus pensé en relation avec la valorisation des ressources endogènes aux territoires. Les collectivités locales s'affirmeront progressivement dès lors comme l'échelon politique le plus à même de générer du développement économique (*via* la mise en œuvre de politiques destinées à renforcer leur attractivité territoriale, l'élaboration d'une communication

¹ La FROILIF prévoit notamment que ses adhérents devront se concerter avec les organismes collecteurs locaux avant de financer un programme de construction de logements hors de la région parisienne.

² Cet accord permet également d'entériner diverses initiatives prises par les CIL du Nord-Pas-de-Calais (constitution d'un fichier central de la demande de logements par exemple) et de manifester une volonté commune de se concerter avec les collectivités locales sur l'ensemble des problèmes relatifs à l'urbanisme.

³ *Cahiers de l'UNIL*, 84, juillet 1976, p. 28.

spécifique, etc.) et de garantir en même temps le maintien de la cohésion sociale. Les revendications exprimées par un certain nombre de maires pour se voir transférer la responsabilité de plusieurs domaines de l'action publique connaissent un net regain suite aux élections municipales de 1977 et à l'arrivée à la tête de nombreuses municipalités d'une nouvelle génération d'élus issue du milieu associatif. Ces revendications convergent alors à la fois avec la volonté gouvernementale d'inspiration libérale de limiter l'extension des prérogatives de l'État central et avec les recettes d'action défendues sur la scène de la politique du logement par la régulation thématique pour les « quartiers dégradés d'habitat social » dans le cadre du groupe HVS¹. À défaut d'un transfert de compétence², elles aboutissent à la fin des années 1970 à l'adoption de mesures fiscales qui créent de nouvelles ressources financières à l'intention des collectivités et constituent en tant que telles une étape importante dans la mise en place de la décentralisation³.

L'élaboration de la réforme de la fiscalité des collectivités locales provoque des inquiétudes chez les responsables du 1 % logement durant les années 1978-1979. Engagée au lendemain de la réduction opérée sur le taux de la PEEC en vue d'accroître le financement de la formation professionnelle (voir *supra*), elle s'accompagne de rumeurs attribuant au gouvernement la volonté de « fiscaliser » la moitié de la ressource financière au profit des communes ou de commissions départementales présidées par le préfet (en écho aux préconisations formulées respectivement dans les rapports de la commission Guichard et de la commission Barre). En réponse aux questions qui lui sont adressées sur ce sujet par plusieurs parlementaires, le secrétaire d'État au Logement, Marcel Cavaillé, réfute l'existence d'intentions de cette nature au sein du gouvernement et affirme travailler au contraire en concertation avec l'UNIL à l'adaptation des emplois du 1 % aux nouveaux modes de financement du logement (dans le domaine de l'amélioration du parc locatif social en particulier⁴). Mais ce démenti ne suffit pas à calmer les inquiétudes des gestionnaires de la PEEC. Dans un contexte marqué par l'affirmation d'une aspiration explicite des maires à

¹ Cf. P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 150 et chapitre V.

² Adopté par le Sénat le 22 avril 1980 après quinze mois de travaux parlementaires, le projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales ne peut finalement aboutir avant les échéances électorales de 1981. Il prévoyait notamment de transférer aux maires des communes de 10 000 habitants et plus le pouvoir de décision en matière de permis de construire sous réserve d'élaboration d'un plan d'occupation des sols.

³ Le financement des collectivités locales est réformé en deux temps : la loi du 3 janvier 1979 instaure la dotation obligatoire de fonctionnement, tandis que celle du 10 janvier 1980 aménage la fiscalité directe locale et permet aux conseils municipaux et aux conseils généraux de voter directement les taux des impôts locaux.

⁴ Voir par exemple *Cahiers de l'UNIL*, 111, octobre 1978, p. 3-4. Ces réflexions se traduiront notamment par la conclusion entre l'UNIL et l'UNFOHLM de la convention-cadre de décembre 1978 sur le financement des opérations de réhabilitation d'HLM (voir *supra*).

accroître leur maîtrise sur l'utilisation des fonds et les attributions des logements réservés par le 1 % logement¹, l'institution essuie en effet de plus en plus fréquemment des critiques qui tendent à dénoncer une déconnexion croissante entre les emplois de la ressource et les priorités de la politique du logement et diffusent progressivement l'hypothèse d'un transfert de responsabilités au profit des collectivités locales².

La problématique de la décentralisation présente une acuité telle à la fin des années 1970 que la question de l'intégration du 1 % logement dans les politiques locales de l'habitat est désormais incontournable pour les responsables de l'UNIL. Inscrite au programme du 5^e Congrès de l'UNIL organisé à Strasbourg en 1977, cette question se trouve au centre des Journées d'études qui ont lieu à la Gourette en juin 1978 puis de celles d'Arles en octobre 1979³. Les débats organisés pour définir la place revenant aux CIL par rapport aux collectivités locales conduisent alors les représentants de l'institution à amender la justification dont ils sont les promoteurs pour la recentrer sur la question de l'adaptation du 1 % logement à la décentralisation : « *le thème du Congrès de Strasbourg (...) est devenu d'une actualité brûlante. Nous sommes à l'heure de la vérité où chaque organisme doit prouver, par son efficacité, l'impérieuse nécessité de sa présence* »⁴. Ces débats seront également pour eux l'occasion d'exposer une série d'arguments destinés d'une part à convaincre les CIL d'accepter le rapprochement avec les collectivités et d'autre part à infirmer la crainte d'un contrôle accru de celles-ci sur les modalités d'emploi des fonds. Telle qu'elle est exposée par les dirigeants de l'UNIL, l'argumentation élaborée dans ce but se décompose en deux temps principaux.

¹ Cette aspiration s'appuie sur des recommandations développées dans plusieurs rapports officiels. Le rapport Consigny préconise ainsi la mise en œuvre d'un « *effort de concertation au sein de l'agglomération* » et la « *présence d'un représentant des pouvoirs publics au sein des CIL* » (P. Consigny, 1970, *op. cit.*, p. 26). La revendication des élus locaux filtre également du rapport Guichard qui souligne en particulier l'intérêt consistant pour ces derniers à accroître leur influence sur les modalités d'utilisation de la PEEC : « *Ce financement complémentaire est celui qui en définitive oriente et autorise la plupart des programmes de logements sociaux et demain peut-être de réhabilitation de l'habitat ancien et d'équipement de voisinage ; son libre usage par la communauté lui permettrait là encore, d'influer sur la localisation et la nature de ceux-ci et d'entreprendre une éventuelle péréquation entre eux, selon leur caractère plus ou moins social* » (O. Guichard, 1976, *op. cit.*, p. 172). Le désir des communes de voir la concertation souhaitée avec les CIL « *aller jusqu'à considérer l'affectation des logements* » sera enfin clairement formulé à l'occasion des journées d'études organisées par l'UNIL les 25 et 26 novembre 1982 à Strasbourg (*Cahiers de l'UNIL*, 164, avril 1983, p. 7).

² Cf. chapitre V.

³ C'est lors de ces manifestations que les notions d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'habitat apparaissent dans les débats internes à l'institution. Ainsi, les Journées d'études d'Arles en particulier s'intitulent « *La décentralisation des décisions en matière de logements : limites et réalités – rôle de l'institution 1 % logement* ». À noter que le thème de la décentralisation figure également au programme du congrès organisé cette année-là par l'Union des organismes d'HLM.

⁴ *Cahiers de l'UNIL*, 118, mai 1979, p. 49.

La contestation de la capacité des collectivités à remplacer efficacement les CIL

Face aux prétentions qui émanent des élus locaux, les responsables de l'UNIL ont une fois de plus tendance à adopter de prime abord une attitude défensive. Afin d'établir le bien-fondé des responsabilités détenues par les CIL, ils s'appuient sur la réforme qui a modifié les statuts de l'UNIL et des CIL au milieu de la décennie et sur la capacité de celle-ci de publiciser la spécificité socioprofessionnelle du 1 % logement. Ce faisant, ils développent le raisonnement qui suit. En substance : l'émergence des collectivités locales ne doit pas faire oublier le rôle joué historiquement par les entreprises dans le processus d'urbanisation – ces mêmes entreprises auprès desquelles le 1 % logement est redevable d'un certain nombre d'obligations¹. Or, nonobstant les discours qui prétendent que les entreprises n'éprouvent plus de besoins particuliers dans le domaine du logement, ces obligations conservent une actualité certaine dans un contexte marqué par le fort attachement qu'expriment les employeurs et les salariés à l'égard de l'institution². Le contexte de la crise économique contribue en l'espèce à réactualiser l'intérêt des aides délivrées par les CIL : « *L'institution 1 % logement retrouve, s'il en était besoin, sa pleine et entière justification au moment où s'opère cette restructuration de l'économie et cette réadaptation générale des productions* »³. Au vu de cet état de fait, les CIL sont pleinement légitimes pour participer dans l'intérêt de leurs adhérents aux décisions qui président à l'emploi des fonds issus de la PEEC, ceci dans le cadre défini conjointement par la réglementation et l'adoption de priorités élaborées en concertation avec les pouvoirs publics.

¹ « *Les CIL sont bien les représentants qualifiés des entreprises (chefs d'entreprises et salariés) pour assumer les problèmes du logement de leurs salariés. Les responsabilités doivent être nettement définies : si l'aménagement du territoire relève de l'État et l'urbanisme des collectivités locales, les décisions d'implantation des unités de production appartiennent également aux entreprises* » (Cahiers de l'UNIL, 94, mai 1977, p. 36, le terme étant souligné par l'éditeur).

² Cette caractéristique est régulièrement mise en avant pour défendre le principe d'autonomie de l'institution interprofessionnelle : « *Les entreprises affichent deux positions essentielles : elles estiment que la contribution du 1 % ne peut être utilisée que pour le logement stricto sensu des salariés, et les salariés exigent de plus en plus de services de la part des organismes collecteurs et du 1 % (et sont souvent déçus par la modicité de l'offre). Ces deux attitudes éloignent les idées que nous pourrions avoir, ou que d'autres pourraient avoir pour nous, de nous écarter de notre vocation première* » (Cahiers de l'UNIL. "Séminaire d'études UNIL 18, 19, 20 mars 1981, Bordeaux (Maubuisson)", 139-140, mars-avril 1981, numéro spécial, p. 35).

³ Discours de M. Edme Porta, UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 96, l'expression étant soulignée par nous. L'idée selon laquelle la transformation de l'environnement économique a pour effet de remettre à jour l'objet social de l'institution est soulignée à plusieurs reprises lors de ce Congrès : « *Au moment même où les entreprises françaises subissent à plein la crise économique, et où les salariés en ressentent le contrecoup, il appartient par essence même à l'institution de faire en sorte que le logement des salariés ne constitue pas une difficulté économique et sociale supplémentaire, mais au contraire puisse être résolu avec le moins d'à coups possible. C'est en période de récession que, plus que jamais, l'institution 1 % logement peut trouver toute sa valeur et toute son efficacité* » (UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 9).

Forts de ce sentiment de légitimité, les représentants du 1 % logement protestent contre la tentation qui consisterait à accroître l'influence des élus locaux sur l'emploi des fonds en l'absence de toute considération pour les intérêts spécifiques de la sphère interprofessionnelle¹. Dénonçant la tendance de l'État et des collectivités « à *jalouser non pas (le) dévouement ni même (l')œuvre (du 1 % logement), mais uniquement (sa) ressource* », Jean-Paul Bardin fait ainsi valoir durant l'été 1978 que les décisions élaborées par le pouvoir politique « *auront d'autant plus de répercussions qu'il aura associé à son action toutes les forces vives de la communauté* » et demande instamment « *que l'on cesse pendant quelques instants de penser en comptables, pour reprendre le problème sous l'aspect global de la communauté humaine* »². Quant à l'hypothèse d'une transformation d'une fraction de la PEEC en fiscalité locale, l'UNIL affiche une opposition de principe arguant qu'elle contribuerait à mettre en péril l'œuvre engagée sous l'égide des CIL. Pour les dirigeants de l'organe fédéral, une telle réforme aurait avant tout pour effet d'entamer la souplesse historique de l'institution. Les bassins d'emplois ne recoupant pas les limites administratives, une territorialisation de la collecte à l'échelle des collectivités locales ne permettrait plus selon eux d'appréhender les phénomènes socioéconomiques sous toutes leurs dimensions ni de répondre pleinement aux besoins d'accompagnement de la mobilité des entreprises. Une évolution de ce type impliquerait de fait à leurs yeux une perte de compétences qui s'avèrerait préjudiciable au regard des missions dévolues au 1 % logement³.

La volonté déclarée de développer la concertation avec les collectivités locales

Ayant établi les limites de la capacité des collectivités locales à réaliser les finalités spécifiques de l'institution, les responsables de l'UNIL s'emploient à dresser l'inventaire des ressources endogènes au 1 % logement – ressources qui représentent à leurs yeux autant d'avantages pour la mise en œuvre des politiques des collectivités : capacité à s'adapter aux

¹ Les prétentions développées par certains maires à l'égard du 1 % logement seront également dénoncées par le président du CNPF, François Ceyrac, à la tribune du Congrès de l'UNIL à Paris en 1980 : « (...) *Aujourd'hui, il faut préserver le 1 % contre le double danger que représentent le dirigisme de l'État et l'emprise des collectivités locales. Celles-ci ont certes leur mot à dire sur les problèmes d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Mais les pressions exercées dans certaines localités sur les chefs d'entreprise afin de faire financer des programmes qui ont peu de rapports avec la vocation du 1 % ne sont pas normales* » (*Le Moniteur*, 24 mars 1980).

² J.-P. Bardin, « Etre associés », *Cahiers de l'UNIL*, 108-109, juillet-août 1978, p. 1.

³ Les représentants des CIL de la région parisienne dénoncent à ce propos « *l'idée fausse que les collectivités locales, dont les besoins financiers sont évidents, ont la capacité technique suffisante pour assurer par un transfert de ressources facile l'aménagement du territoire et la construction de logements* » (*Bulletin de liaison de la FROILIF*, 10, décembre 1978, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 115, février 1979, revue de presse p. 39).

différents contextes locaux et à garantir la diversité des modalités d'emploi des fonds, capacité à mobiliser des moyens techniques et financiers venant compléter ceux des pouvoirs publics, capacité à coordonner les initiatives locales et à contribuer à l'animation de la vie sociale dans les ensembles collectifs (par le financement des équipements, la gestion locative...), capacité à connaître les besoins des entreprises et à en informer les collectivités¹, etc. (voir *supra*). Alors que la crise économique et l'existence d'inégalités dans le développement des territoires conduisent à ce qu'il n'y ait « *pas nécessairement concordance entre la politique des collectivités locales et celle des entreprises (emploi insuffisant ou conditions d'habitat mal adaptées)* »², les CIL apparaissent de fait dans leurs discours comme un vecteur essentiel de « *l'immense projet de réconciliation des entreprises et des villes* »³.

Au vu de ces éléments, l'UNIL milite en faveur d'une concertation accrue avec les collectivités locales dans les domaines de la planification urbaine (élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols), de l'action foncière et de la programmation des opérations d'aménagement et de logements (zones industrielles, ZAC, OPAH, etc.) : « *C'est non pas vers un simple transfert de moyens financiers mais vers une association avec les CIL qu'il faudrait s'orienter* »⁴. En outre, le principe d'une association des organismes collecteurs du 1 % logement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques pilotées par les collectivités est défendu au nom de l'existence d'un intérêt commun à coopérer et à faire la preuve des vertus de la décentralisation face à un État désireux de diminuer le montant des aides à la pierre et de conserver la maîtrise des principaux leviers de la politique du logement⁵.

Pour les responsables de l'UNIL, cette évolution passe par la mise en place de cadres voués à favoriser le rapprochement des points de vue entre élus locaux et représentants des

¹ Comme souvent, la détention d'une expertise relative aux stratégies des entreprises est spécialement mise en avant par les représentants de l'UNIL pour établir la valeur ajoutée de l'institution. Jean-Paul Bardin souligne ainsi à l'occasion du 7^e Congrès de l'UNIL organisé à Grenoble (17-19 mars 1982) : « (...) *les CIL ne sont pas des banquiers, leur métier couvre une action plus vaste. Les maires auront besoin d'une expertise sur l'économie locale, aussi le premier auxiliaire de l'organisme collecteur se trouvera sans doute le groupement ou le bureau d'étude* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 25).

² *Cahiers de l'UNIL*, 94, mai 1977, p. 35.

³ UNIL, 1980, *Rapport introductif. 6^e congrès de l'UNIL, « Promouvoir l'habitat des salariés », 12/14 mars 1980*, Paris, p. 75. L'expression fait alors référence à la fois au projet de réforme de l'entreprise engagé par le CNPF (cf. chapitre V) et aux termes choisis quelques années plus tôt par Olivier Guichard dans la circulaire du 21 mars 1973 pour justifier l'arrêt de la construction de grands ensembles sur le territoire national et ainsi « *réconcilier notre société avec la ville* » (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 183).

⁴ *Cahiers de l'UNIL*, 115, février 1979, p. 39.

⁵ Les savoir-faire développés par les CIL (connaissance des besoins en logements, influence sur les différentes phases des opérations de construction, etc.) peuvent ainsi apparaître comme une ressource décisive dans un contexte où « *les communes manquent souvent de l'appareil technique nécessaire et du pouvoir d'expertise suffisant pour éviter de se retrouver en situation d'infériorité par rapport aux techniciens de l'État et aux promoteurs privés* » (T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 127).

employeurs et des salariés. Afin qu'une étroite collaboration se développe dans les territoires, ces dirigeants encouragent les CIL à investir toutes les structures de concertation que les collectivités sont susceptibles de mettre en place dans le domaine de l'habitat (pilotage d'études, programmation de ZAC, etc.) et à susciter des échanges autour de thématiques propres au secteur socioprofessionnel. Les CIL sont également incités à conclure des accords avec les communes à l'échelle des bassins d'emploi – et à s'inspirer pour ce faire des accords que certains organismes ont déjà passés avec des organismes d'HLM ou des DDE. Dans le même ordre d'idées, l'UNIL émet l'hypothèse d'une ouverture des conseils d'administration des CIL aux représentants des collectivités locales à titre consultatif¹. Pour ses dirigeants, une telle évolution s'inscrirait dans la vocation historique des CIL qui consiste à coordonner les différents acteurs de la scène locale de l'habitat et à jouer un rôle de pilote dans ce secteur de l'action publique². Plusieurs expériences exemplaires sont mises en avant dans les colonnes des *Cahiers de l'UNIL* pour appuyer ces recommandations, parmi lesquelles on peut signaler l'action menée par l'Organisation pour la suppression de l'habitat insalubre dans la Métropole Nord (ORSUCOMN)³ et la réflexion engagée à Marseille par le Groupement interprofessionnel mutuel et paritaire du logement social (GIMPLOS) sur la relation entre la santé, la conception de l'habitat et le cadre de vie⁴.

¹ Cette idée est soumise aux CIL lors du Congrès de Strasbourg en 1977 notamment. À noter que certaines collectivités sont représentées dans des conseils d'administration de CIL pendant cette période, mais qu'elles sont généralement associées en leur qualité d'employeur sur un territoire donné.

² Cf. la vision normative exposée par Jean Drouet à ce propos : « *Autour du CIL se constitue peu à peu un "réseau". Il compte parmi ses administrateurs des hommes qui sont également administrateurs des offices locaux d'HLM, des sociétés d'HLM locales, des CAL-PACT, des ARIM, des caisses d'allocations familiales, ainsi que des responsables syndicaux. Dans ses personnalités qualifiées, il compte très souvent des conseillers municipaux – quand ce ne sont pas les maires eux-mêmes –, des représentants des usagers, des animateurs des mouvements d'accueil des travailleurs immigrés* » (J. Drouet, 1977a, *op. cit.*, p. 13).

³ Créée pour promouvoir la résorption de l'habitat insalubre (et notamment des courées) dans les communes de l'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing, cette association regroupe dans ses instances politiques l'ensemble des entités intéressées par la question (administrations concernées, Communauté urbaine de Lille, communes, Conseil général, CIL locaux, offices publics d'HLM, agence d'urbanisme, PACT, CAF, SEM...). Elle remplit un certain nombre de missions pour le compte de la Communauté urbaine : étude des conditions administratives, juridiques, techniques et financières des opérations, réalisation des acquisitions foncières et des démolitions d'immeubles, action sociale et relogement des habitants, remise en état des sols et gestion financière de l'opération.

⁴ Le GIMPLOS est un CIL qui a été créé en 1971 par l'Union départementale mutualiste des Bouches-du-Rhône et qui enregistre des adhérents mutualistes sur l'ensemble du territoire national. Mise en place en 1979, la structure de concertation chargée de mener la réflexion susdite regroupe les partenaires sociaux, les élus locaux, les associations familiales et les associations à vocation sociale, les organismes constructeurs, les professionnels concernés (médecins, architectes, urbanistes), les usagers...

2.3 Les limites de la politique de contractualisation amorcée au niveau des territoires

Le 1 % logement fait l'objet d'incitations plus pressantes à s'inscrire dans le cadre défini par la politique du logement à partir du début des années 1980. Cette demande accrue renvoie directement à la réforme de la décentralisation de la décision politique en gestation. La volonté des pouvoirs publics d'intégrer les nouvelles dynamiques territoriales dans l'action du 1 % logement connaît alors son apogée, de même que les critiques adressées aux organisations gestionnaires sur les thèmes de l'absence de dimension sociale et de la versatilité géographique de l'emploi des fonds¹. Dans la continuité des instruments et des recettes d'action qui ont été développés au cours de la décennie précédente, cette intégration est conçue sur le mode du développement de la contractualisation et de structures partenariales regroupant organisations gestionnaires et représentants de l'État. Cette orientation vaut alors pour l'ensemble du secteur du logement. Il s'agit en l'espèce de favoriser la mise en œuvre de la décentralisation par le renforcement des liaisons unissant la politique du logement, les politiques des collectivités et celles des opérateurs (CIL, organismes d'HLM, SEM, PACT...). La définition de politiques contractuelles est également conçue comme un moyen de contenir l'encadrement réglementaire et de préserver l'autonomie des acteurs². En ce qui concerne le 1 % logement plus spécifiquement, le recours accru à la contractualisation vise à renforcer la capacité des CIL à adapter l'emploi des fonds à la variété des configurations territoriales et des besoins d'interventions spécifiques qui s'expriment dans chacune d'elles. Cette évolution est aussi censée favoriser l'adaptation des structures de l'institution à l'architecture politico-administrative définie dans le cadre de la décentralisation.

Nous nous intéressons ici à l'accueil réservé à cette initiative des pouvoirs publics par les responsables nationaux de l'institution – dans un contexte où ceux-ci sont naturellement tentés de se porter garant d'un certain équilibre entre intégration et autonomie – et à la manière dont se reformulent les termes de l'échange politique à l'occasion du rapport de force

¹ Cf. chapitre V.

² Cette approche est conforme à la logique du VIII^e plan qui préconise le développement de la procédure contractuelle dans le secteur du logement et la substitution de celle-ci à l'intervention réglementaire. Un consensus existe sur ce point avec les opérateurs du logement. Dans le rapport qu'il présente au Congrès HLM organisé à Lyon à l'été 1981, le président de la fédération des SA d'HLM (qui est également vice-président de l'UNFOHLM et secrétaire général du CIL de Reims), Jacques Richard, déclare ainsi : « *Nous proposons aux partenaires qui maîtrisent (les fonds investis dans le logement) d'ouvrir ensemble des réflexions, de trouver ensemble des solutions concertées, contractuelles sur des priorités sociales, pour éviter toute solution bureaucratique et autoritaire que nous ne pourrions accepter...* » (*Cahiers de l'UNIL*, 141-142-143, mai-juillet 1981, p. 130).

qui s'ensuit. Les mesures prises pendant cette période pour renforcer la capacité du 1 % logement de prendre en compte les nouvelles priorités de l'action publique peuvent s'interpréter de ce point de vue comme le produit de la confrontation qui s'opère entre la demande de changement émise par l'État et la justification élaborée en retour par l'UNIL depuis le milieu des années 1970. Cette confrontation comporte deux étapes pendant la période qui nous intéresse. Un dispositif de concertation est d'abord expérimenté avec les DDE en 1980-1981 pour rendre l'emploi des fonds conforme aux objectifs de la politique du logement déclinés au niveau des territoires (2.3.1). Le changement de majorité présidentielle et le contexte des lois de décentralisation finissent en 1982-1983 par contraindre les représentants de l'institution à engager une réforme devant transformer en profondeur les modalités d'utilisation de la ressource et les structures du 1 % logement (2.3.2).

2.3.1 Une première expérimentation lancée en 1980

Le Congrès de l'UNIL organisé à Paris en printemps 1980 est placé sous le signe de l'indignation qui est suscitée chez l'ensemble des membres de l'institution par une série de mesures prises par le gouvernement dans le cadre du décret du 5 mars 1980. Les critiques les plus virulentes portent sur les dispositions adoptées au sujet des modalités d'emplois de la PEEC. Ainsi la décision de renouveler pour deux ans le transfert de 0,1 % de la masse salariale vers les régimes de la formation professionnelle est-elle vivement dénoncée comme portant atteinte à l'intégrité du taux de la PEEC¹. La définition d'un plafond de ressource limitant l'accès aux prêts pour l'accession à la propriété délivrés par les CIL alimente un peu plus la thèse d'une tentation dirigiste dirigée contre le 1 % logement². Le ministre de l'Environnement et du cadre de vie, Michel d'Ornano, s'essaye à justifier ce recentrage social qui vise alors à adapter les modalités d'emploi de la PEEC à la transformation de l'aide de l'État induite par la mise en place du PAP³. Mais l'argument invoquant la mise en cohérence

¹ Ainsi reportée pour les exercices 1980 et 1981, cette contribution sera rendue définitive par la loi de finances pour 1983. À cette date, les responsables de l'UNIL et les partenaires sociaux auront déjà pris l'habitude de désigner le 1 % logement par l'appellation « 0,9 % » de façon à souligner la perte représentée pour l'institution.

² Le président du CNPF, François Ceyrac, s'empare ainsi à la tribune du Congrès de Paris : « (...) *les cinq milliards de francs que représente le 1 % patronal n'appartiennent pas à l'État. Ni taxe, ni impôt, c'est une contribution des entreprises pour loger leurs salariés, gérée par les représentants des entreprises et les syndicats représentatifs. Pourquoi les pouvoirs publics, qui ont déjà la responsabilité des neuf cents milliards de prélèvements obligatoires, se mêlent-ils de l'affectation de ces cinq milliards ?* » (*Le Moniteur*, 24 mars 1980).

³ L'instauration du PAP par la loi du 3 janvier 1977 marque en effet un changement fondamental dans l'allocation de l'aide de l'État puisque l'on passe d'un dispositif fondé sur un contrôle du prix de revient de la construction à un système basé sur un contrôle des ressources du demandeur et que l'aide de l'État est concentrée sur les ménages à faibles ressources. À noter que le décret du 5 mars 1980 fixe le plafond de

de l'emploi des fonds avec le système d'aides publiques est trop court pour parvenir à calmer les esprits des participants au congrès. La motion adoptée au terme de celui-ci précise ainsi que « le 1 % doit être utilisé ainsi que l'a prévu le décret de loi d'août 1953, pour aider tous les salariés sans exclusive »¹. Au cours des mois qui suivent, plusieurs confédérations syndicales, CIL et URCIL prendront publiquement position contre cette nouvelle réglementation en arguant qu'elle porte atteinte au caractère décentralisé du 1 % logement et qu'elle engendre une ségrégation insupportable entre les salariés des entreprises².

Une troisième mesure adoptée dans le cadre du décret du 5 mars retient moins l'attention des participants au Congrès de l'UNIL. Elle consiste à mettre sur pied des instances de concertation expérimentales avec les services départementaux de l'État sur le financement du logement. Traduite sous la forme de conventions conclues par les CIL et les DDE, l'instauration de ces structures est alors conçue comme un moyen de confronter les besoins de financement des organismes d'HLM (que les DDE sont censés recenser) et les capacités des CIL en la matière³. Il s'agit ainsi à la fois pour les pouvoirs publics de pallier le déficit de coopération qui peut se manifester avec certains promoteurs sociaux – les offices publics d'HLM en particulier⁴ –, de renforcer la coordination des aides au logement par le recours à la voie contractuelle et d'accentuer l'adaptation du 1 % logement à la décentralisation de la décision politique⁵. Appliquant une des recommandations émises

ressource pour l'accès aux prêts complémentaires du 1 % logement à hauteur de 120 % du plafond de ressource instauré pour le PAP – souplesse que le ministre met en avant comme un signe de la volonté gouvernementale de prendre en compte la spécificité du 1 % logement.

¹ *Le Moniteur*, 24 mars 1980. L'UNIL soutiendra cette motion, suggérant notamment aux CIL désireux d'appuyer celle-ci d'engager le cas échéant une « grève administrative » consistant notamment à arrêter de transmettre un certain nombre de documents aux autorités de tutelle.

² Les communiqués qui sont publiés pendant cette période par les organismes collecteurs et leurs représentants régionaux prennent généralement modèle sur la motion rédigée par les représentants du CNPF et des cinq organisations syndicales en octobre 1978 suite à l'annonce par le secrétaire d'État au Logement, Marcel Cavaillé, de la volonté gouvernementale – déjà – de soumettre le bénéfice des prêts du 1 % logement à des critères de revenus : « (Ces représentants) affirment leur volonté unanime de s'opposer à toute atteinte au caractère institutionnel du 1 %. Ils s'élèvent contre toute dépossession : amputation de la ressource, contingentement de ses emplois, transfert de son bénéfice au détriment de certaines catégories de salariés. Ils réaffirment leur volonté de conserver une liberté de choix et de décision pour continuer à faire face avec efficacité tant aux besoins traditionnels qui persistent qu'aux besoins nouveaux qui se révèlent. Ils s'opposent avec vigueur à toute réglementation qui spolieurait les salariés de l'aide à laquelle ils ont légitimement droit. (...) Les représentants du CNPF, en ce qui concerne les entreprises, les représentants des organisations syndicales, en ce qui concerne les salariés, - en étroite liaison avec les organismes collecteurs – appellent leurs mandants à se mobiliser pour la défense du 1 % » (*Cahiers de l'UNIL*, 111, octobre 1978, p. 47). Les partenaires sociaux eux-mêmes décident d'adresser collectivement une lettre aux parlementaires le 13 mai 1980 afin de protester contre l'instauration d'un plafond de ressources limitant l'accès aux prêts pour l'accession à la propriété.

³ La création d'un tel dispositif avait été annoncée par le directeur de la Construction lors des Journées d'études d'Arles en octobre 1979.

⁴ La contractualisation a vocation à l'inverse à clarifier les liens existants entre les CIL et leurs filiales immobilières.

⁵ L'argument de la décentralisation est mis en avant par Michel d'Ornano lors du Congrès de l'UNIL : « Je souhaite que (l'adéquation entre la politique nationale du logement et celle des organismes collecteurs de la

quelques années plus tôt par le comité de l'habitat du VIII^e plan (voir *supra*), le décret s'efforce de créer les conditions d'une harmonisation de l'emploi des fonds du 1 % logement avec l'affectation des aides publiques (aides de l'État et des collectivités) en demandant aux DDE d'adjoindre un rôle de partenaires à la tutelle qu'elles exercent vis-à-vis des CIL¹.

Bien que témoignant d'une aspiration à faire primer le contrat sur les règles élaborées par l'administration, cette initiative est fraîchement accueillie par les membres de l'institution. Le caractère unilatéral des mesures décidées dans le cadre du décret du 5 mars a en effet pour conséquence essentielle d'attiser les postures d'autonomie des principaux responsables de l'UNIL et des partenaires sociaux. Le président de l'UNIL, Philippe Daublain, propose ainsi à la tribune du Congrès de Paris que le 1 % logement fasse l'objet « *d'un accord-cadre entre les partenaires sociaux, pour rétablir le 1 % dans la forme où les entreprises et les salariés l'ont conçu* », estimant que l'avenir de l'institution passe par une intensification des tentatives menées pour « *harmoniser la politique suivie par les CIL et les CCI avec celle des collectivités locales* »². Alors que la concertation décrétée par le gouvernement s'engage entre CIL et DDE dans plusieurs départements pilotes (Doubs, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique et Oise), les discussions devant déboucher sur la conclusion de l'accord-cadre voulu par l'UNIL tardent cependant à se mettre en route³. Au cours des mois suivants, le dialogue entamé avec les DDE aboutit à la signature d'une série de conventions par lesquelles les CIL concernés s'engagent à inscrire leur action dans plusieurs axes de la politique du logement déclinés au niveau départemental (soutien à la construction locative sociale, réhabilitation du parc HLM, aide à l'accession pour les ménages à bas revenus)⁴.

PEEC) se fasse aussi à un niveau beaucoup plus proche des usagers que celui de l'élaboration des textes réglementaires ou même des conventions entre l'Union interprofessionnelle du logement et le gouvernement. C'est au niveau local que les CIL et les Chambres de commerce d'une part, les directions départementales de l'Équipement, aujourd'hui, et les collectivités locales, peut-être demain, d'autre part, doivent confronter leurs approches de ce qui est leur objectif commun : un meilleur habitat des citoyens et plus particulièrement des salariés » (*Le Moniteur*, 24 mars 1980).

¹ Cette orientation s'inscrit alors dans la logique de déconcentration qui tend à positionner les DDE dans un rôle d'éclaireurs du processus de décentralisation de la politique du logement depuis la fin des années 1970. En plus des responsabilités qu'ils détiennent en matière d'études et de programmation des aides de l'État, ces services sont en effet placés en situation de « *définir de véritables politiques locales de l'habitat* » (action d'animation, incitation à la réalisation d'opérations exemplaires, concertation avec les différents partenaires...) par la circulaire relative à la programmation des crédits-logement du 23 décembre 1979 (*Le moniteur*, 17 décembre 1979).

² *Le Moniteur*, 24 mars 1980. L'engagement pris par le président de l'UNIL en faveur d'un accord-cadre répond alors aux demandes formulées par plusieurs représentants syndicaux et dirigeants de CIL pendant le congrès.

³ La question est évoquée quelques mois plus tard : « *Le président Daublain a dit son espoir de parvenir bientôt à un accord sur le 1 % logement entre partenaires sociaux* » (URCIL Nord, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 132, août 1980, p. 54). Elle disparaît ensuite complètement des colonnes des *Cahiers de l'UNIL*.

⁴ On comptera une vingtaine de conventions en vigueur dans les départements en 1981.

2.3.2 La tentative de refondation opérée dans le cadre de la Réforme tranquille

Deux ans après ce premier épisode, la mise en chantier de la réforme de la décentralisation par le pouvoir socialiste contribue indirectement à relancer la question de la concertation entre le 1 % logement et le pouvoir politique au niveau des territoires. En dépit des voix qui réclamaient la décentralisation de la politique du logement, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État maintient finalement l'État dans ses prérogatives, le législateur estimant qu'une politique nationale du logement reste indispensable dans un secteur aussi essentiel pour l'économie et la solidarité envers les plus démunis. Soucieuse d'accompagner le transfert de compétences opéré en faveur des collectivités territoriales dans les domaines de l'urbanisme et de l'action sociale¹ ainsi que de renforcer l'efficacité des aides au logement par une meilleure adaptation de celles-ci aux réalités locales, la loi crée cependant un nouveau cadre censé améliorer l'expression et la prise en compte des besoins en logements *via* une association plus étroite des collectivités à la mise en œuvre de la politique du gouvernement. Elle offre en effet aux communes, aux départements et aux régions la possibilité d'élaborer leurs priorités en matière d'habitat et d'accompagner ainsi l'action de l'État². Deux instruments sont mis en place pour favoriser l'émergence de politiques territoriales dans le domaine de l'habitat. Le programme local de l'habitat (PLH) doit permettre aux communes et à leurs groupements de définir des priorités à moyen terme – et notamment de définir des actions en faveur des personnes défavorisées. Le conseil départemental de l'habitat a vocation de son côté à favoriser la concertation entre l'ensemble des partenaires (élus, professionnels, usagers) afin d'éclairer les décisions prises par le préfet dans le domaine du logement.

La loi du 7 janvier 1983 n'a pas non plus d'incidence particulière sur les grands équilibres du 1 % logement. Alors que le contexte de la réforme avait contribué à faire resurgir l'hypothèse d'une municipalisation de la PEEC, le législateur a fait le choix de conserver sa confiance aux partenaires sociaux et de maintenir la délégation consentie en 1953³. Par l'ampleur des transformations qu'elle opère dans les modalités de l'action

¹ Dans le domaine de l'urbanisme par exemple, la commune se voit confier la responsabilité d'élaborer les documents d'urbanisme (plan d'occupation des sols) et de délivrer les autorisations d'utilisation du sol (permis de construire).

² Ces priorités doivent notamment prendre en compte la répartition des aides à la pierre effectuée par les services de l'État aux niveaux régional et départemental.

³ Cette décision semble logique compte tenu du fait que la réforme préserve les prérogatives de l'État en matière d'aide à la construction et qu'une municipalisation de la PEEC priverait celui-ci d'un instrument d'action essentiel. Signalons que le directeur de la Construction de l'époque, Georges Mercadal, revenant sur les raisons de ce choix, en a attribué l'origine à l'attachement au paritarisme qu'éprouvait selon lui le ministre du Logement

publique, la réforme de la décentralisation place cependant objectivement les gestionnaires de la PEEC dans l'obligation d'adapter leur action à l'évolution de leur environnement. Cette obligation s'exprime alors à travers l'émergence d'une série de projets concurrents en matière d'organisation du 1 % logement. Ces projets émanent principalement des tenants de la critique décentralisatrice qui ont connu un net renforcement de leurs positions sur la scène politique à l'occasion de l'élaboration de la réforme¹. Ils ont souvent pour caractéristique de conférer une acuité nouvelle à des revendications relativement anciennes. Les représentants des offices publics d'HLM préconisent ainsi l'adoption d'une obligation d'emploi local des fonds, le fléchage par voie réglementaire d'une partie de la ressource financière vers des emplois prioritaires, et l'obtention d'une représentation spécifique dans les instances politiques des CIL². Plusieurs membres de la gauche parlementaire demandent pour leur part la modification du circuit de collecte et d'utilisation des fonds au profit d'un dispositif organisé sur le modèle du « versement-transport »³. Les projets concurrents qui émergent au sujet du 1 % logement relaient également les préoccupations développées par la régulation du logement des défavorisés (définition d'une priorité d'emploi en faveur du logement des

Roger Quilliot : « *il faut que les CIL coopèrent plus aux politiques locales du logement, mais le paritarisme est un bien trop précieux, dont les effets bénéfiques se voient en Allemagne, pour que l'on casse une des rares institutions qui s'en prévalent* » (CIL Leaders, *Rencontres « 1 % logement et territoires »*, 29 janvier 2004).

¹ Après avoir été marginalisée dans le contexte d'austérité budgétaire de la fin des années 1970, la régulation partisane d'une décentralisation de la politique du logement se restructure dans le cadre de la Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers (CNDSQ) que le nouveau gouvernement socialiste met en place en décembre 1981 (soit quelques mois après les émeutes des Minguettes). Placés sous la présidence du maire de Grenoble Hubert Dubedout, les travaux de la commission réactualisent le répertoire d'action élaboré par le groupe HVS en accordant une place particulière à la thématique de la démocratie locale (P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 153-156). Au sujet du 1 % logement, la commission Dubedout ne parle pas de « municipalisation » proprement dite mais prône implicitement l'inscription des CIL dans un nouveau dispositif partenarial offrant la part belle aux collectivités. Elle recommande ainsi de reconnaître aux municipalités un rôle d'autorité unique dans le domaine de l'habitat et de renforcer la capacité d'action des collectivités sur la programmation et l'attribution des logements sociaux à travers la création d'instances partenariales associant l'ensemble des organismes constructeurs et financeurs : commission régionale pour les quartiers d'habitat social, commissions locales d'orientation, de propositions et de contrôle *a posteriori* des attributions, etc. (H. Dubedout, 1983, *op. cit.*).

² Le début des années 1980 est marqué par une recrudescence des revendications formulées par les offices publics d'HLM en faveur d'une participation financière accrue aux programmes qu'ils engagent. Cette évolution est perceptible notamment dans les débats qui animent le congrès HLM de Lyon au début de l'été 1981. Elle s'explique alors par l'ouverture d'une fenêtre de tir politique (arrivée de la gauche au pouvoir, élaboration d'un programme ambitieux de réhabilitation du parc existant) ainsi que par l'affirmation d'un besoin de financement élevé des organismes du fait de la dégradation des conditions de financement de la construction.

³ Cette hypothèse est soulevée dans une question adressée le 20 novembre 1981 au ministre de l'Urbanisme et du Logement par un député socialiste du Nord, considérant que « *le pouvoir de décision a, la plupart du temps, échappé au contrôle des représentants des travailleurs, (que) le "un pour cent patronal" sert dès lors de moins en moins à l'habitat social et aux locataires les plus démunis dans les offices d'HLM et de plus en plus à une accession à la propriété qui est devenue l'apanage des classes sociales les plus favorisées (et que) certains Comités interprofessionnels du logement, dans les instances desquels ne figure aucun élu local, ont acquis une telle puissance qu'ils en viennent à dicter leur loi aux collectivités publiques sur le plan de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire et des équipements publics qui en découlent (...)* » (Cahiers de l'UNIL, 154, juin 1982, revue de presse, p. 9).

handicapés, orientation d'une partie des fonds vers les chômeurs¹). Ils proviennent plus singulièrement enfin des tenants de la critique marxiste (élargissement de l'assiette de la PEEC², transfert au comité d'entreprise de la maîtrise et du contrôle du 1 % logement³).

Ces critiques sont présentes dans tous les esprits lors du congrès de l'UNIL organisé à Grenoble les 17 et 18 mars 1982. Certains orateurs se saisissent de la tribune pour en dénoncer les intentions cachées et expliciter la menace de « fiscalisation » que d'aucuns décèlent dans ce climat⁴. Tout en réitérant la confiance placée par les pouvoirs publics dans l'action menée par les gestionnaires de la PEEC, le ministre de l'Urbanisme et du Logement presse les partenaires sociaux d'engager une négociation devant permettre de réactualiser l'intervention de l'institution au regard des transformations de l'environnement du 1 % logement. C'est l'objet de la « Réforme tranquille » imaginée par Roger Quilliot et dont celui-ci justifie la nécessité devant les membres de l'institution : « (...) *il ne s'agit pas pour le gouvernement de légiférer dans ce domaine mais de faire en sorte que les acteurs gravitant autour du 1 % logement (patronat, salariés, collecteurs) définissent de nouvelles règles du jeu (...)* »⁵. Concrètement, le ministre confie aux partenaires sociaux le soin d'arrêter conjointement des décisions relatives aux conditions de collecte et d'emploi de la PEEC de même qu'aux finalités du 1 % logement. Il s'attache cependant à définir le cadre des négociations en précisant clairement les attentes des pouvoirs publics.

Cette feuille de route invite les partenaires sociaux à réformer l'institution selon deux axes principaux. Le premier axe consiste à modifier l'emploi des fonds dans le sens d'une

¹ Cette possibilité est mentionnée par le maire de Grenoble, Hubert Dubedout, à l'occasion du Congrès de l'UNIL organisé dans sa ville en mars 1982 (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 118-119). Sur l'émergence de cette régulation spécifique pendant les années 1970, voir chapitre V.

² Un amendement déposé en 1980 par le sénateur communiste Anicet Le Pors propose de passer le taux de la PEEC à 2 % dans le cas des entreprises de plus de 1000 salariés (*Cahiers de l'UNIL*, 127, mars 1980, p. 28). Dans le cadre d'une proposition de loi pour la « démocratisation de la participation des entreprises à l'effort de construction » présentée deux ans plus tard à l'Assemblée nationale, les députés communistes proposent de rétablir le taux de la PEEC à 1 % et d'étendre l'obligation aux entreprises agricoles, à l'État et aux collectivités territoriales (*Cahiers de l'UNIL*, 156, août 1982, p. 29-32).

³ Considérant que « (tous) *les défauts constatés dans l'évolution et le fonctionnement du 1 % logement semblent avoir pour origine le fait que les salariés ont été écartés des centres de décision concernant l'affectation et l'utilisation de cette contribution* », la proposition de loi présentée par le groupe communiste à l'Assemblée nationale en 1982 vise ainsi à confier au comité d'entreprise le choix de l'organisme (ou des organismes) chargé(s) de collecter la participation de l'entreprise ainsi que la responsabilité de répartir cette participation entre les prêts aux salariés et le financement des programmes d'HLM.

⁴ Évoquant le programme de réhabilitation de l'habitat social lancé par le gouvernement, la secrétaire confédérale en charge de la question du logement au sein de la CGT-FO, Paulette Hoffman, s'inquiète par exemple : « *Un tel programme implique des engagements financiers considérables. Grande pourrait être alors pour le gouvernement la tentation d'accaparer tout ou partie du 1 % logement plutôt que de rechercher des solutions originales (...)* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 59).

⁵ Cité par R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, p. 17.

inscription accrue de la PEEC dans la politique du logement¹. Pour renforcer la dimension sociale de l'action du 1 % logement, les partenaires sociaux doivent retrouver une certaine forme d'équilibre dans l'utilisation de la ressource financière et infléchir la tendance spontanée qu'ont de nombreux organismes collecteurs à préférer l'accession à la propriété au secteur locatif, la construction neuve à la réhabilitation du parc existant, ou encore les SA d'HLM aux offices publics d'HLM. Ce dernier aspect est particulièrement mis en avant par le ministre. Désignant les offices d'HLM comme le « *parent pauvre* » du 1 % logement, celui-ci demande aux CIL de maîtriser leur inclination à bâtir des groupes constructeurs puissants et à financer prioritairement les programmes de leurs filiales². Il les enjoint également à contribuer à la réussite des « comités départementaux de l'habitat » qui ont vocation à répartir les aides au logement sous le pilotage des DDE³. Insistant sur l'importance du programme de réhabilitation lancé dans les grands ensembles d'habitat social, il encourage également les organismes collecteurs à s'inscrire dans le dispositif mis en place par les pouvoirs publics en finançant à titre expérimental une dizaine d'opérations PALULOS engagées en Ile-de-France et en participant aux futures instances de concertation chargées d'organiser les attributions de logement à l'échelle de l'agglomération⁴. La volonté de

¹ Cet impératif est clairement affirmé par le ministre : « *le 1 % est un financement complémentaire, complémentaire essentiellement aux financements d'État, et (...) dans bien des cas, l'État ne parvient pas à mettre en œuvre ses politiques parce que le complément ne vient pas. Trop d'incohérence entre ces actions ne serait pas supportable* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 70). Il sera rappelé à plusieurs reprises par le Directeur de la Construction, Georges Mercadal, au cours de la concertation mise en œuvre pendant les mois suivants : « (la gestion du 1 % logement) *doit s'exercer dans le sens des priorités de la politique du logement. Le 1 % est une ressource complémentaire, établie par la loi, il ne peut donc s'employer sans une référence, et une référence très proche des actions de l'État lui-même* » (*Cahiers de l'UNIL*, 156, août 1982, p. 26).

² « *Il ne faut pas que, de l'extérieur, on puisse avoir l'impression que les constructeurs, qui appartiennent à ces groupes, bénéficient de facilités auxquelles les autres n'ont pas accès. De même, il ne faut pas que le CIL "Mère", si je puis dire – celui qui joue le rôle de holding financier – soit tellement engagé dans ses propres filiales qu'il ne puisse plus honorer – comme il est de son devoir de le faire – les opérations intéressantes des organismes* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 74). Roger Quilliot reprend en cela les principales revendications émises par l'UNFOHLM et reprises dans le contrat-cadre qu'elle passe avec le ministre le 31 mars 1982 : séparation entre les fonctions de collecteur et de constructeur, réduction progressive des aides aux sociétés filiales ou sous contrôle, à l'exclusion des organismes d'HLM (*Cahiers de l'UNIL*, 151-152, mars-avril 1982, p. 15).

³ La réglementation fixant la composition des comités départementaux de l'habitat prévoit l'attribution de quatre sièges aux partenaires sociaux et un siège au représentant des CIL locaux.

⁴ Voir à ce propos l'intervention du Secrétaire d'État chargé des immigrés, François Autain, au Congrès de Grenoble (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 84). L'inscription du 1 % logement dans les « contrats d'agglomération » et « programmes locaux de développement social » préconisés par la commission Dubedout est justifiée par les représentants de l'exécutif au nom des valeurs censées animer l'institution au même titre que les pouvoirs publics : lutte contre la ségrégation qui s'exerce au détriment des populations immigrées dans l'accès au logement, participation à la cohésion de la cité... Contenue en filigrane dans le titre même du congrès – « L'institution interprofessionnelle du logement et la cité » – cette dernière dimension est au centre du discours d'Hubert Dubedout : « *tous les problèmes d'urbanisme vous concernent comme ils nous concernent, et nous devons en débattre, non pas seulement sous l'angle du financement du logement mais sous celui de l'insertion dans la ville, soit de logements HLM périphériques, soit de la réinsertion dans la ville des populations qui existent au centre mais dans un état de marginalité* (ibid., p. 119). L'intervention de Roger Quilliot se situe dans

redéfinir l'emploi des fonds passe cependant aussi par des aménagements conformes aux demandes des représentants de l'institution. Ainsi, le ministre annonce l'engagement d'une concertation avec l'UNIL et les partenaires sociaux pour renforcer l'efficacité économique et sociale des prêts complémentaires pour l'accession à la propriété, décidant dans l'immédiat de prendre des dispositions qui ont pour effet d'assouplir les conditions d'octroi des prêts définies par le décret du 5 mars 1980¹.

Le second axe de la réforme dessinée par Roger Quilliot consiste à renforcer le paritarisme du 1 % logement. Observant que les mesures prises en 1976 pour accroître les prérogatives des représentants des salariés ont engendré dans les CIL un paritarisme « *plus formel que réel et que les procédures au sein des entreprises n'associent que peu ou pas du tout les salariés* »², le ministre fait sienne l'idée selon laquelle cette situation constitue l'une des principales faiblesses de l'institution. Il s'évertue ainsi à rappeler les bienfaits du paritarisme au regard des missions du 1 % logement et des priorités de l'action publique. Une large place est ainsi accordée à l'idée que le développement de la gestion paritaire du 1 % logement permet de renforcer la « *crédibilité* » de l'institution en « *recentrant* » celle-ci sur son objet premier, à savoir la captation de la demande de logements et la traduction de cette demande dans l'orientation de l'aide au logement au niveau des comités départementaux de l'habitat³. Dans un contexte où s'affirme la nécessité de moduler l'affectation de cette aide

la même veine lorsqu'il évoque le souvenir des émeutes survenues dans la banlieue lyonnaise : « *nous sommes sur une chaudière. Il faut bien que tout le monde se pénétre de cette réalité (...). N'attendons pas que l'incendie éclate, mais efforçons-nous d'intervenir au préalable. Je crois que votre collaboration sur ce point peut être essentielle, parfois décisive* (ibid., p. 72-73).

¹ L'arrêté du 16 mars 1982 autorise à nouveau l'accès au prêt aux ménages précédemment exclus du fait de leur niveau de ressource (supérieur à 140 % des plafonds de ressources PAP) et prévoit des montants maximaux de prêts inversement proportionnels aux revenus des ménages. À noter que l'élaboration de ce texte s'est faite en concertation avec les responsables de l'UNIL et que son adoption à la veille de l'ouverture du Congrès de Grenoble dénote chez le ministre une volonté d'apaisement suite aux débats houleux du Congrès de Paris en 1980.

² Ibid., p. 70. Le même constat est établi par les responsables de l'UNIL : « *si une réforme de 1974 impose ce paritarisme à raison de cinq représentants de chacune des 5 grandes organisations syndicales françaises et de 5 représentants du patronat, une quinzaine de CIL seulement sur plus de 200 respectent cet équilibre. Ailleurs, le jeu des "membres de droit" et des "membres élus" par les assemblées générales, a porté une majorité de salariés dans trois CIL et une majorité de représentants patronaux dans tous les autres* » (Cahiers de l'UNIL, 151-152, mars-avril 1982, p. 137).

³ « *Le paritarisme n'est pas, ne saurait être une notion comptable de balance entre des nombres de représentants. C'est aussi une question d'accès à l'information, de connaissance en temps opportun des décisions à prendre et même, plus généralement, d'état d'esprit. (...) (C'est) un véritable recentrage de l'institution qui doit s'opérer et c'est là qu'est l'aspect le plus profond de la réforme que nous entreprenons ensemble. Recentrage de l'institution qui s'est dans le passé naturellement tournée plutôt vers la construction, au point de s'y impliquer par ses éléments les plus dynamiques et avec succès, je le reconnais, et qui, dans l'avenir, devra se tourner plus vers l'amont, c'est-à-dire, vers les contacts avec les salariés. Et c'est là que se manifeste l'unité profonde de tout ce que j'ai évoqué : accentuer vos actions d'information, vos contacts avec les salariés pour exprimer leur demande, mieux réaliser le paritarisme, vous rendre plus indépendant de chaque constructeur en particulier pour mieux les servir tous en général et faire valoir ainsi le véritable désir de vos mandants. Chacun de ces actes est, en effet, un petit pas vers ce recentrage de votre légitimité par la proximité*

selon les caractéristiques des territoires, la gestion paritaire du 1 % logement représente dès lors la garantie d'une utilisation des fonds conforme à la réalité des besoins locaux. Elle s'impose ce faisant comme un moyen d'instaurer un dialogue réel entre les CIL et les collectivités et d'opérer une liaison entre leurs interventions respectives : « *le développement du paritarisme apparaît comme la condition nécessaire d'une meilleure intégration du 1 p. 100 dans les politiques locales de l'habitat* »¹.

Le renforcement du paritarisme ne doit cependant pas s'opérer aux dépens de la politique contractuelle. En dépit des avantages inhérents au développement de la gestion paritaire, le ministre se refuse à prendre des mesures autoritaires allant dans ce sens, décevant ainsi les attentes que certaines organisations syndicales avaient placées dans la réforme². Ce renoncement à des voies plus coercitives est alors interprété par plusieurs observateurs comme un signe de « *prudence* » de sa part³. C'est plus exactement une marque de la confiance que le ministre place alors dans les vertus du dialogue et dans la capacité des partenaires sociaux à prendre ensemble et en concertation avec l'État des décisions conformes à l'intérêt général⁴.

La confiance manifestée par Roger Quilliot a pour effet d'obliger les partenaires sociaux – et en l'occurrence le CNPF – à entamer des discussions sur le 1 % logement⁵. Deux

des entreprises et des salariés, j'allais dire la proximité du terrain » (Cahiers de l'UNIL, 153, mai 1982, p. 73-75, souligné par nous).

¹ Cf. réponse du ministre à une question parlementaire, Cahiers de l'UNIL, 155, juillet 1982, p. 11.

² Cette attente est formulée notamment par la responsable confédérale de la CGT-FO, Paulette Hoffman, à l'occasion du Congrès de Grenoble : « *en matière de 1 % logement, et à de rares exceptions près, nous n'avons guère eu l'impression d'être des partenaires à part entière (...) Il n'est pas dans nos habitudes de tout attendre de la loi, au contraire, nous sommes de ceux qui, depuis des années, affirment que c'est à l'accord collectif d'impulser la législation, de préférence à la démarche contraire. Mais force est bien de constater qu'après plusieurs années de discussion, nous ne sommes jamais parvenus à élaborer un texte conventionnel en matière d'utilisation du 1 % logement qui fasse, sinon l'unanimité, du moins la majorité dans nos instances* » (Cahiers de l'UNIL, 153, mai 1982, p. 59-60). Les revendications émises par les organisations syndicales pour accroître le pouvoir des commissions logement dans les entreprises (renforcement des moyens alloués aux délégués salariés en termes d'heures supplémentaires et d'accès à l'information, attribution d'un rôle de délibération sur le choix du collecteur, etc.) offrent au ministre l'occasion de mettre en pratique sa doctrine : prenant acte que les lois Auroux ne modifient pas le rôle des comités d'entreprises en matière de 1 % logement, il affirme son refus de revenir sur celles-ci.

³ *Le Dauphiné Libéré*, 18 mars 1982, Cahiers de l'UNIL, 151-152, mars-avril 1982, p. 142.

⁴ La volonté de faire primer la négociation sur la décision unilatérale – qui vaut autant pour la question du paritarisme que pour celles de la localisation de l'emploi des fonds et du type d'emplois à privilégier – conduit même le ministre à donner une dimension normative à l'autonomie de gestion reconnue aux représentants des employeurs et des salariés : « *Dans l'état actuel de la législation, le rôle de l'État ne peut être qu'incitatif* » (intervention lors de la préparation de la loi de finances pour 1983, cité dans Cahiers de l'UNIL, 158, octobre 1982, p. 61).

⁵ L'intervention au Congrès de Grenoble du vice-président du CNPF, Yvon Chotard, est marquée par l'affirmation de l'adhésion de la confédération patronale au principe d'une négociation avec les syndicats (Cahiers de l'UNIL, 151-152, mars-avril 1982, p. 143). L'autre point marquant de cette intervention est le rejet de l'hypothèse d'une entrée des élus locaux dans les CIL au nom du refus d'une volonté de « *politisation* » du 1 % logement (*ibid.*, p. 144).

cycles de négociation sont ouverts au printemps 1982, le premier entre les échelons confédéraux des organisations syndicales et du patronat, le second entre les représentants de l'institution et ceux des pouvoirs publics. Dans ce dernier cas, le dialogue engagé au niveau national se double d'une concertation menée dans les comités départementaux de l'habitat en vue de rapprocher l'action des CIL de la politique du logement mise en œuvre par les services de l'État. Malgré la confiance tranquille affichée par le ministre du Logement, les négociations qui se prolongent jusqu'à l'automne se déroulent dans un climat contraint par la pression exercée sur les parties par les détracteurs du 1 % logement¹. Une table ronde réunissant les partenaires sociaux, les dirigeants de l'UNIL et le ministre est organisée le 1^{er} décembre 1982 pour faire un état d'avancement de la négociation en cours. Sur la question du paritarisme, Yvon Chotard émet un certain nombre de propositions à l'attention des confédérations dans le sens d'une association plus étroite des représentants des salariés à la gestion des fonds (modification de la composition du conseil d'administration, consolidation de ses attributions). Concernant la concertation avec les pouvoirs publics, le ministre se félicite des progrès réalisés par la politique contractuelle dans les départements – soixante-six d'entre eux sont dotés d'une convention au moment de la table ronde – et annonce la formation d'un groupe de travail permanent composé de représentants de son cabinet, de l'administration ainsi que de l'UNIL et appelé à se saisir de problèmes spécifiques (comme celui des filiales de CIL)².

Une seconde table ronde est organisée le 19 mai 1983 pour acter les résultats de la négociation. Deux accords distincts ont en effet été conclus au plan national. La « déclaration paritaire favorisant une association plus étroite des représentants des salariés au

¹ L'annonce de l'élaboration de la Réforme tranquille ne suffit pas à faire taire les critiques au cours des mois suivants. Le député socialiste Jacques Guyard rappelle ainsi, dans le cadre de la préparation de la loi de finances, que les CIL « *utilisent trop souvent leurs ressources propres à prendre le contrôle de sociétés d'HLM en difficulté au lieu de monter des opérations où la collectivité trouverait son compte* » (*Cahiers de l'UNIL*, 158, octobre 1982, p. 61). En outre, certains acteurs s'en prennent au processus de la réforme lui-même, à l'instar des responsables d'offices publics d'HLM qui s'emploient à relativiser la portée de la concertation lors du Congrès des offices publics d'HLM organisé le 3 novembre 1982 : « *il peut paraître illusoire de prétendre changer en peu de temps, et sans mesures d'autorité, une répartition, née de pratiques fondées sur une politique du logement favorisant l'accession et sur des structures d'emploi du 0,8 % largement dominées par des constructeurs non publics* » (*Cahiers de l'UNIL*, 158, octobre 1982, p. 55). Ce point de vue est conforté par le ministre de l'Economie et des Finances, Jacques Delors, qui évoque lors de ce même congrès le « *1 % logement, qui avait été conçu dans une autre époque, dont l'utilisation aujourd'hui n'est plus adaptée aux besoins des années 1980* » (*ibid.*, p. 58).

² *Cahiers de l'UNIL*, 159-160, novembre/décembre 1982, p. 51. L'organisation de cette table-ronde permet également aux responsables de l'UNIL d'attester de leur bonne volonté en reprenant à leur compte les arguments mis en avant par le ministre pour établir la valeur du paritarisme : « *Cette concertation avec les PS, qui s'exerce aussi bien au plan national qu'au plan local, aide de plus en plus à mieux exprimer et recenser les besoins véritables des salariés et des entreprises, tout en tenant compte des objectifs de la politique du logement* » (intervention de Jean-Paul Bardin, *ibid.*, p. 64).

fonctionnement du 1 % logement » constitue le premier d'entre eux¹. Signé le 16 mai 1983 par l'ensemble des confédérations représentant les employeurs et les salariés (à l'exception notable de la CGT), ce texte est d'abord destiné à manifester l'existence d'une convergence de vues entre les organisations concernées sur la question du paritarisme. Il contient ainsi plusieurs recommandations portant sur la composition et le fonctionnement des instances politiques de l'institution. Certaines d'entre elles s'adressent aux entreprises, qui sont conviées à soutenir l'action des commissions logement de façon à favoriser une meilleure expression de la demande sociale et à associer plus étroitement les salariés à la définition de l'emploi des fonds². D'autres sont formulées à l'intention des organismes collecteurs auxquels les partenaires sociaux demandent d'instaurer une représentation à parité du CNPF et des cinq organisations syndicales dans leurs instances politiques³, d'attribuer la vice-présidence du conseil d'administration à un représentant salarié et de créer un comité financier comprenant au moins un tiers de représentants salariés. Les recommandations émises dans le cadre de la déclaration paritaire valent enfin pour l'UNIL, qui s'engage par la voix des organisations signataires à attribuer aux organisations syndicales la moitié des présidences des commissions d'étude et à mettre en œuvre une meilleure information des partenaires sociaux sur l'ensemble de ses interventions.

La déclaration paritaire ne se contente cependant pas de décliner les gages offerts par les partenaires sociaux – et en l'occurrence par le CNPF – pour une meilleure association des syndicats de salariés à la gestion des fonds aux différents échelons du 1 % logement. Elle s'inscrit également dans un registre défensif signalé par la formulation d'un certain nombre de « rappels » exposant les « raisons d'être de la participation des employeurs à l'effort de construction ». À travers leur prise de position, les organisations signataires manifestent ainsi le double attachement qu'elles éprouvent à l'égard du caractère libéral de l'institution (liberté de choix des entreprises, pluralité des organismes collecteurs) et des responsabilités qui leur ont été déléguées⁴. Elles établissent la vocation de la PEEC à loger les salariés sans distinction de revenus et mettent en garde les pouvoirs publics contre la tentation qui consisterait à

¹ Voir annexe 2 à la fin de ce rapport.

² Conformément au souhait exprimé par le ministre du Logement, la déclaration paritaire recommande en outre aux entreprises d'investir leur participation « *autant que faire se peut, dans la région où elle a été collectée* » – tout en prenant cependant le soin de préciser que la vocation du 1 % logement « *est de satisfaire les besoins des entreprises et les aspirations de leurs salariés sur tout le territoire français* ».

³ Il est suggéré aux CIL de surcroît de limiter le périmètre de leur conseil d'administration à quinze membres.

⁴ La déclaration paritaire revendique à ce titre la réintégration du « 0,1 % » consacré au logement des travailleurs immigrés dans le régime commun du 1 % logement.

remettre en cause la spécificité de celle-ci¹. Cette spécificité est clairement mise en exergue dans le texte : « (les organisations signataires) *affirment que le 1 % logement n'est ni un impôt, ni une taxe, mais un investissement social privé qui reste nécessaire* ». Sur cette base, les partenaires sociaux revendiquent solennellement la reconnaissance d'un pouvoir de co-décision et l'abandon par l'État de toute tendance à l'unilatéralisme en matière de définition de l'emploi des fonds².

Trois jours après la signature de la déclaration paritaire, le 19 mai, un protocole d'accord est conclu entre l'État et l'UNIL³. Il reprend les objectifs fixés initialement par le ministre Quilliot. La fédération des CIL s'engage ainsi à instaurer une gestion plus claire de la ressource issue de la PEEC ainsi qu'une meilleure répartition des fonds entre les organismes constructeurs (au profit des offices d'HLM en particulier). L'accord affirme également l'intention des organisations signataires de mettre en place un dispositif de concertation à deux niveaux entre les services de l'État et le 1 % logement. Il annonce la création d'un « Comité National du 1 % logement » qui devra regrouper des représentants du patronat, des syndicats, des CIL, des organismes d'HLM et des ministères concernés et qui aura vocation à être saisi de tous les projets de textes législatifs et réglementaires concernant le 1 % logement ainsi qu'à améliorer la connaissance statistique de l'activité⁴. Il prévoit ensuite la généralisation de la concertation entamée trois ans plus tôt entre les CIL et les DDE et la conclusion de conventions pluriannuelles dans l'ensemble des départements avant la fin de l'année 1983⁵.

Dans la continuité de ces annonces, l'UNIL incite vivement les CIL à mettre en place de nouveaux organes de représentation et de concertation aux niveaux local et départemental. Deux types d'organismes voient ainsi le jour pendant les mois qui suivent la conclusion de l'accord de mai 1983 avec l'État. Les « comités de coordination locale des collecteurs » (COLOCIL) ont vocation à regrouper les organismes collecteurs actifs à l'échelle d'un bassin

¹ « *Bien que se situant dans le cadre de la politique générale du logement, elle ne peut se substituer aux responsabilités financières de l'État et des collectivités locales dans ce domaine* ».

² « *Les partenaires sociaux demandent aux pouvoirs publics : 1° Que les accords conclus contractuellement entre eux sur la participation des employeurs à l'effort de construction soient respectés par l'administration ; 2° Que les projets de réglementation dans ce domaine fassent l'objet préalablement d'une concertation officielle entre tous les partenaires. Ces projets devront prendre en compte les principes défendus par les partenaires sociaux quant à la nature de la participation des employeurs à l'effort de construction* ».

³ Cet accord apparaît alors similaire dans son contenu et ses finalités au contrat cadre quadriennal qu'avait conclu Roger Quilliot un an plus tôt, le 31 mars 1982, avec le président de l'UNFOHLM, Albert Denvers, et le président de chacune des fédérations d'organismes d'HLM (cf. *Le Moniteur*, 5 avril 1982).

⁴ Plusieurs sujets de réflexion sont suggérés d'emblée par le ministre : le problème des droits de réservations acquis par les CIL dans le patrimoine des organismes d'HLM, le cas des CIL liés à des groupes bancaires ou à des groupes de promotion immobilière, le fonctionnement des sociétés filiales, l'extension de l'intervention du 1 % logement vers la location-accession et le logement intermédiaire en centre-ville.

⁵ R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, p. 18-19.

d'emploi et à améliorer l'efficacité du système de collecte dans son ensemble. Composés des dirigeants des CIL concernés et de représentants des employeurs et des salariés, ces comités doivent permettre à leurs membres de faire le point sur les besoins en logement, d'établir des principes communs en matière de collecte et d'emploi des fonds et d'instaurer un dialogue avec les autres composantes des scènes locales de l'habitat – les bailleurs sociaux et les collectivités locales en premier lieu¹. Les « groupements départementaux de collecteurs » sont créés par l'UNIL au cours du printemps 1984, de façon à accompagner la mise en place des conseils départementaux de l'habitat. Ils sont chargés de regrouper tous les CIL d'un même département en vue d'améliorer la connaissance des besoins en logements, de rapprocher les objectifs et les moyens des organismes et de favoriser *in fine* une expression efficace des représentants du 1 % logement au sein des conseils départementaux de l'habitat.

Outre cette volonté de réformer les structures du 1 % logement, l'UNIL s'attache à renforcer les liens qui unissent l'institution et ses partenaires constructeurs en recourant là aussi à la voie contractuelle. Des conventions individuelles sont ainsi conclues au niveau national avec les fédérations d'organismes d'HLM, par lesquelles les signataires manifestent à chaque fois leur volonté de renforcer la convergence de leurs interventions respectives². Dans tous ces domaines – entretien d'une concertation permanente avec les pouvoirs publics, association à l'élaboration de la programmation des organismes constructeurs –, la légitimité des CIL tient aux yeux des responsables de l'UNIL dans la capacité qu'ont ceux-ci de construire des prévisions relatives aux besoins en logement à l'échelle du bassin d'emploi. En formulant des recommandations en ce sens³, ces responsables expriment l'importance de premier ordre qu'ils attachent – à l'instar du ministre du Logement – au développement d'une expertise propre des organismes collecteurs, expertise dans laquelle ils identifient un vecteur d'intégration du 1 % logement sur les scènes des politiques locales de l'habitat, mais aussi un moyen d'établir la valeur de l'institution à l'encontre des critiques qui visent celle-ci. En dépit

¹ La création des COLOCIL s'inspire de la réforme engagée au tournant des années 1980 par l'UNFOHLM à travers la mise en place de cellules locales de coordination et de coopération destinées à instaurer des outils techniques communs aux organismes d'HLM, à introduire une rigueur accrue dans la gestion de chacun d'eux et à offrir aux collectivités locales un interlocuteur unique.

² L'UNIL s'engage notamment auprès des sociétés d'HLM et des offices publics d'HLM à accroître son effort en faveur de la réhabilitation du parc existant.

³ Le président de l'UNIL, Philippe Daublain, enjoindra par exemple les CIL à se positionner clairement en porte-parole des besoins en logements lors du 8^e Congrès de l'UNIL organisé à Lille en 1984 : « *Tout cet argent collecté avec rigueur, tous nos discours, prennent leur pleine valeur, surtout si nous savons être à la fois les porteurs de besoins et les avocats de ces besoins. Nous maîtriserons la prévision, apparaîtrons comme des acteurs très positifs et à part entière dans la décentralisation et la programmation locale, nous poursuivrons notre adaptation constante qui est la conséquence de notre souplesse et de notre efficacité* » (Cahiers de l'UNIL, « *Huitième congrès de l'UNIL 24-26 octobre 1984 : comment demain loger les salariés ?* », 181-182, octobre-novembre 1984, n° spécial).

de tous les efforts mis en œuvre par l'UNIL, l'action engagée pour renforcer la concertation avec les pouvoirs publics au niveau départemental semble cependant se heurter à l'absence de dispositions favorables des organismes collecteurs. Elle cèdera rapidement le pas à d'autres interventions élaborées en réponse à la formulation de nouvelles exigences par l'État.

3. Les facteurs causaux de la perte de légitimité du 1 % logement

Nous nous sommes intéressé jusque-là dans ce chapitre aux conséquences de la transformation de l'environnement du 1 % logement sur la définition de l'organisation du 1 % logement au cours des années 1968-1983¹. Il s'agissait de mesurer les effets engendrés par cet ensemble de changements (au niveau des objectifs de l'action publique, du contexte macroéconomique, des aspirations en matière de cadre de vie, etc.) sur la perception de l'action des CIL et sur les échanges développés par les principaux protagonistes (pouvoirs publics, responsables de l'UNIL, partenaires sociaux, membres des CIL). Notre propos visait en particulier à saisir les formes d'interdépendances existant entre les controverses suscitées par l'émergence de critiques émises à l'encontre des gestionnaires de la PEEC, les pratiques mises en œuvre par les représentants de l'institution pour renforcer la légitimité de l'institution et les changements définis au niveau des structures et de l'emploi des fonds. La justification élaborée par l'UNIL se situait au cœur de l'analyse en ce qu'elle constitue le support du processus de légitimation amorcé par les responsables nationaux de l'institution.

Il en va de même ici, à une différence près cependant : après avoir appréhendé la justification sous l'angle des objectifs affichés et des moyens mis en œuvre, nous souhaitons désormais interroger celle-ci du point de vue des résultats obtenus ainsi que des contraintes auxquelles se heurte l'exercice. À travers ce changement de perspective, il s'agit pour nous de cerner dans ses grandes lignes le phénomène de perte de légitimité qui touche le 1 % logement pendant la séquence étudiée et plus particulièrement d'identifier les principaux mécanismes à l'origine d'un tel processus. Deux ensembles de facteurs causaux sont abordés successivement dans les pages qui suivent. La remise en cause de la légitimité du 1 % logement est d'abord analysée comme la conséquence des limites de l'action engagée par l'UNIL au regard des résultats escomptés (3.1). Elle apparaît ensuite comme la résultante de l'intervention mise en œuvre par les partenaires sociaux, au niveau des missions qui ressortent de leur responsabilité à la tête du 1 % logement comme dans les relations qu'ils entretiennent avec les pouvoirs publics (3.2).

¹ Cette section a été conçue de sorte qu'elle soit conclusive. En tant que telle, elle remplace la conclusion de la section 2 et est elle-même dépourvue de conclusion.

3.1 Une institution animée par une résistance fondamentale au changement

Les deux sections précédentes visaient avant tout à mettre à plat les multiples dimensions du discours élaboré par l'UNIL pour renforcer la légitimité du 1 % logement dans un contexte marqué par la recrudescence des critiques adressées aux gestionnaires de la PEEC. L'analyse a permis de dégager plusieurs lignes de force dans les pratiques discursives des représentants nationaux de l'institution. Les registres investis par l'UNIL dans ses échanges avec ses interlocuteurs directs et les arguments qu'elle avance dans ces interactions tendent à se combiner selon des schémas invariants sur l'ensemble de la période traitée dans ce chapitre. Trois niveaux d'échanges peuvent être identifiés. Chacun d'eux renvoie à un répertoire d'action dans lequel l'UNIL se réserve la possibilité de puiser au gré des circonstances et des interventions qu'elle met en œuvre pour préserver l'organisation du 1 % logement contre les effets déstabilisants de la critique. Le premier est le répertoire de la négociation et de la contractualisation. L'UNIL y recourt lorsqu'elle souhaite définir avec les principaux partenaires de l'institution – pouvoirs publics, opérateurs du secteur du logement – des compromis qui permettent d'actualiser les modalités d'emploi des fonds au regard des nouvelles priorités de l'action publique et de prolonger l'échange politique dans le temps¹. Le répertoire du rapport de force et du conflit apparaît dans des circonstances tout autres. Il recèle l'ensemble des arguments et des comportements qu'adopte l'UNIL afin de défendre les prérogatives des organisations gestionnaires quand ces prérogatives lui semblent mises en cause. Il s'impose ponctuellement en réaction aux pressions que les critiques et l'unilatéralisme de l'État font peser sur le 1 % logement et aux menaces qui en résultent pour l'intégrité du taux de la PEEC ou la maîtrise de l'emploi des fonds par les CIL. Le répertoire de l'apprentissage et de la pédagogie concerne plus spécifiquement la relation avec les CIL. L'UNIL l'investit avant tout pour y trouver matière à convaincre les organismes collecteurs de consentir à une modification de leurs pratiques et favoriser une intégration accrue de l'emploi des fonds dans la politique du logement.

La coexistence de ces répertoires distincts dans le discours et les interventions de l'UNIL illustre la complexité du rôle qui incombe aux animateurs nationaux de l'institution.

¹ En tant qu'elles constituent un lieu où se dessinent les termes des accords négociés avec les représentants de l'État, les manifestations organisées par l'UNIL (congrès, etc.) offrent un large aperçu des pratiques puisées dans ce répertoire par les responsables nationaux de l'institution. En cela, elles préfigurent la teneur des négociations qui se produisent dans les arènes de décision propres à la sphère politique et constituent une forme d'antichambre aux « forums de communautés de politiques publiques » dans lesquels « *se construisent les normes des échanges politiques qui forment la trame de l'action publique* » (L. Boussaguet, 2004, *op. cit.*, p. 299).

L'UNIL a été créée pour amorcer un processus de légitimation du 1 % logement et élaborer la justification servant de support à un tel processus. De par la double vocation qui est la sienne de fédérer les organismes collecteurs du 1 % logement et de représenter l'institution auprès de ses autorités de tutelle, elle occupe une position d'interface entre les pouvoirs publics et les gestionnaires de la PEEC. Or, cette position s'avère d'autant plus difficile à tenir dans le contexte spécifique des années 1970 que les mutations à l'œuvre dans l'action publique ont tendance à accroître la distance existant entre les objectifs de la politique du logement et les interventions des CIL (au regard de la définition des interventions pertinentes, de la délimitation des publics bénéficiaires, etc.). Concrètement, l'UNIL s'attache à effectuer une médiation entre les demandes formulées par l'État, qu'elle tente de traduire à la lumière de la question du logement des salariés, et les pratiques des CIL, qu'elle s'efforce de faire évoluer de sorte que l'inscription de l'action du 1 % logement dans l'intérêt général soit plus flagrante. Cette tentative de médiation peut prendre des formes différentes selon les circonstances. Elle conduit souvent l'UNIL à sonder les dynamiques qui se signalent à l'intersection de ces systèmes d'intérêts et de légitimité distincts et à identifier les convergences susceptibles de justifier une modification des structures ou des emplois du 1 % logement. Ce faisant, le discours fédéral procède notamment en mobilisant des mécanismes d'empathie réciproque destinés à établir la légitimité de chacune des approches en présence et à favoriser le rapprochement des points de vue. Et lorsque des questions risquant de faire obstacle à un tel rapprochement surgissent dans l'échange, il peut avoir pour objectif de cibler celles-ci de façon à favoriser la recherche de compromis et l'émergence de nouvelles résolutions.

L'UNIL oscille ainsi en permanence entre deux rhétoriques qui ne peuvent se concevoir séparément l'une de l'autre, la pédagogie (ou « justification interne ») élaborée pour associer les CIL aux transformations induites par l'évolution de leur environnement ayant invariablement pour pendant la justification (ou « justification externe ») de la place que ces organismes occupent dans le 1 % logement et la politique du logement. Après nous être intéressé aux moyens mobilisés par l'UNIL dans ce cadre (procédés discursifs récurrents, arguments puisés dans l'évolution de l'environnement institutionnel, etc.), il s'agit ici de mesurer l'effet produit par l'emploi de ces rhétoriques sur les représentations et les dispositions des principaux interlocuteurs de l'UNIL¹. S'intéresser aux pratiques discursives que l'UNIL met en œuvre afin de peser dans les débats inhérents à l'intervention du

¹ La réflexion menée à cette fin porte sur l'ensemble de la séquence couverte par ce chapitre (1968-1983).

1 % logement (conception de son mode de gouvernement, définition de la nature de ses interventions...) revient dans cette perspective à aborder la légitimité de l'institution comme un construit à l'épreuve des discours produits par ses représentants nationaux. Ces pratiques informent directement notre propos dans la mesure où c'est pour une large part de leur incapacité à invalider les critiques formulées en direction des CIL que dérive la perte de légitimité du 1 % logement et l'apparition de l'hypothèse de reprise en main que l'État amorcera au cours des années 1980.

Notre propos s'organise en plusieurs temps dans les pages qui suivent. Il revient d'abord sur les arguments qui structurent un discours fédéral conçu de telle sorte que les CIL consentent à inscrire leurs interventions dans la politique du logement et que les pouvoirs publics acceptent de jouer le jeu d'une intégration compatible avec le maintien de l'autonomie de l'institution (3.1.1). L'analyse s'intéresse ensuite aux dispositions affichées par les membres du 1 % logement. Elle s'efforce de prendre la mesure de la résistance fondamentale au changement qui anime ces acteurs au moment de mettre en œuvre les mesures adoptées au plan national. Dans ce but, elle sonde les ambivalences à l'œuvre dans certains aspects du discours et de l'action de l'UNIL (3.1.2), avant d'interroger l'écart existant entre les incitations émises au niveau national – qui visent à faire évoluer les interventions du 1 % logement – et les pratiques développées par les CIL sur le terrain – qui se caractérisent à l'inverse par une certaine inertie (3.1.3).

3.1.1 La mobilisation de ressources inédites dans l'exercice de justification

L'élaboration d'une justification *ad hoc* ne résulte pas d'une initiative spontanée des dirigeants de l'UNIL. L'élément déclencheur en la matière se situe dans la demande de changement émanant de l'État. La formulation d'une telle demande pousse en effet l'UNIL à entamer un processus d'apprentissage qui se joue à deux niveaux : l'apprentissage des arguments qui attestent de la capacité des CIL de mettre en œuvre les transformations demandées (à l'intention des pouvoirs publics) et l'apprentissage des arguments qui établissent la nécessité pour l'institution de s'engager sur la voie de la réforme (à destination des organismes collecteurs).

Réactualisation de la justification externe et essor de la concertation avec les pouvoirs publics

L'action mise en œuvre par l'UNIL pendant les années 1968-1983 se caractérise d'abord par une volonté très nette de réactualiser la justification du 1 % logement au regard des transformations qui s'opèrent dans l'environnement de l'institution. Cette volonté fait écho à un changement d'attitude de l'État dont les exigences évoluent en nature et en intensité au cours de cette période. La pression qui s'exerce sur les acteurs du 1 % logement connaît un accroissement sensible, allant jusqu'à se traduire ponctuellement par des décisions qui ont pour effet d'ôter aux CIL une partie de leur maîtrise sur l'emploi des fonds (transfert d'un dixième de la collecte vers le FNAL, création du « 0,2 % » pour le logement des immigrés...). La demande de changement émise par les pouvoirs publics a également pour propriété d'évoluer sensiblement dans son contenu au gré des circonstances. Si les critiques adressées au 1 % logement convergent pour la plupart sur le constat d'un décrochage progressif de l'action de l'institution par rapport aux objectifs de la politique du logement, elles proviennent de répertoires d'action publique distincts dont l'influence varie selon les séquences identifiées par l'analyse. Ainsi, le premier choc pétrolier et la crise économique qui en résulte entraînent la promotion d'un paradigme libéral qui profite du contexte de la préparation de la réforme de l'aide au logement pour acquérir une influence notable sur l'élaboration de la politique du logement. S'il se substitue en partie aux paradigmes de la modernisation et de la démocratisation qui orientaient l'action gouvernementale depuis la fin des années 1960, ce modèle d'action n'acquiert pas une position hégémonique pour autant. Il doit composer après 1977 avec l'émergence du répertoire décentralisateur dans plusieurs secteurs des politiques publiques et en particulier celui du logement. Ces réagencements successifs dans la hiérarchie des recettes pertinentes de l'action publique ont une influence indirecte sur la définition de l'organisation du 1 % logement. Ils entraînent des modifications dans la hiérarchisation des critiques émises contre les organisations gestionnaires de la PEEC et, ce faisant, provoquent des déplacements dans la composition de l'exercice de justification auquel ces organisations sont astreintes.

L'apparition d'une forme d'unilatéralisme gouvernemental revêt assurément une fonction de contrainte productive auprès de l'UNIL. En 1971 puis en 1975, cette tendance pousse les représentants nationaux de l'institution à dénoncer les mesures prises par l'exécutif sur le thème de la dérive autoritaire de l'État et de la spoliation de la ressource financière des entreprises. Mais elle les incite simultanément à jouer le jeu de la concertation avec les

pouvoirs publics dans la mesure où c'est là le moyen qui leur apparaît à même de préserver l'essentiel – à savoir l'intégrité du taux de la PEEC et les prérogatives détenues par les CIL dans le régime général du 1 % logement. C'est au vu de ce constat que l'UNIL s'emploie à réactualiser la justification produite à l'intention des interlocuteurs publics du 1 % logement. Le discours qu'elle élabore pour établir la légitimité de l'institution et contrer les attaques visant celle-ci s'organise autour de deux dimensions principales.

L'UNIL s'efforce d'abord de faire la démonstration de la capacité du 1 % logement d'apporter des réponses pertinentes à la question du logement et d'intervenir sur l'ensemble des dimensions auxquelles cette question renvoie pendant les années 1970. Pour les animateurs fédéraux, les CIL sont en mesure, non seulement d'ajuster la nature et les modalités de leurs interventions au regard des nouvelles priorités de l'action publique, mais également d'apporter des réponses innovantes à une question spécifique – le logement des salariés – qui tend elle-même à évoluer dans sa formulation durant cette période. Produit de la proximité que le 1 % logement entretient avec l'entreprise, les vertus présumées du dispositif sont mises en avant de manière récurrente par les responsables de l'UNIL pour étayer l'idée d'une institution capable d'engendrer un bien commun *via* la médiation spécifique qu'elle opère entre emploi et logement. Les domaines dans lesquels cette capacité est appelée à s'exercer évoluent au fil des années et des transformations qui s'opèrent dans la manière dont se pose la question du logement des salariés. Dans le contexte de la « nouvelle société », l'œuvre commune résultant de l'action des CIL est conçue comme le fruit de la contribution apportée par ces organismes à la production d'un cadre de vie conforme aux besoins de l'économie et aux nouvelles aspirations des salariés¹. Avec l'apparition de la crise économique, elle évoluera progressivement dans son contenu aux yeux des responsables de l'UNIL, allant jusqu'à embrasser le champ de la réhabilitation des banlieues dégradées d'habitat social au début des années 1980². Au-delà des variations qui s'opèrent dans la

¹ D'où les efforts amorcés par l'UNIL pour promouvoir une intervention accrue du 1 % logement en faveur de l'accession à la propriété ou de la mobilité professionnelle.

² Le principe d'une telle intervention est alors défendu par les dirigeants de l'UNIL sur le thème de « *l'insertion des entreprises et de leurs salariés dans la Cité* » (texte préparatoire au Congrès de Grenoble, *Cahiers de l'UNIL*, 144-145-146, août-octobre 1981, p. 78). Jean-Paul Bardin établit un lien direct lors de ce congrès entre la vocation du 1 % logement et les dysfonctionnements mis en évidence par les émeutes de l'été 1981 : « *Le Congrès de Grenoble s'ouvre donc sous le signe de la Cité. (...) la France a changé de visage. De rurale, elle est devenue urbaine. Ce que nous avons construit, nous l'appelons d'un curieux terme : les agglomérations urbaines. Ces temps derniers, nous avons réalisé que 1 français sur 3 habitait des banlieues, dans ces agglomérations. Et ces banlieusards sont venus manifester parce qu'ils estimaient que leurs communes étaient des "dépotoirs". (...) ces banlieusards se souviennent et se sentent des exclus, exclus de la Cité. (...) la concentration urbaine (suit) très exactement le flux de l'emploi. Or notre but est de faire en sorte que le logement ne constitue pas un goulot d'étranglement au développement économique et social, mais, au contraire, un moyen de promotion* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 19-20).

formulation des besoins d'intervention propres au secteur du logement, les discours produits par l'UNIL sur l'ensemble de la séquence ont tendance à mobiliser un procédé similaire : ils s'efforcent d'identifier dans le présent les éléments à même de fournir des points d'appui à la justification en ce qu'ils manifestent avec acuité la valeur des vertus spécifiques du 1 % logement¹. De fait, l'évolution de la politique du logement joue dans une certaine mesure en faveur de cette entreprise, l'émergence de nouveaux problèmes pertinents dans la définition des finalités de l'action publique offrant à l'UNIL l'opportunité de soutenir l'idée d'une correspondance « naturelle » entre ces besoins d'interventions et les ressources propres du 1 % logement. Plusieurs arguments sont régulièrement mobilisés pour étayer cette thèse : la nécessité d'adapter l'offre de logements à la diversification de la demande accentue l'intérêt d'une connaissance fine des besoins des ménages, l'affirmation d'une aspiration démocratique inédite dans la société crée à nouveau un attrait pour la capacité de formation et d'information dont les CIL sont porteurs, etc.²

La justification élaborée pendant les années 1968-1983 ne se limite cependant pas à une tentative de réactualisation de la doctrine conçue par le patronat chrétien de l'Après-guerre. Elle tend également à se renouveler au contact d'une critique dans laquelle elle trouve matière à régénération. Cette caractéristique n'est pas propre au 1 % logement, elle renvoie à un mécanisme commun à toute justification³. Pour atteindre la légitimité à laquelle elles prétendent, les épreuves critiques sur lesquelles se fonde la justification n'ont d'autre choix que d'intégrer une réponse à la critique quand celle-ci fait écho à une opinion largement répandue⁴. Ce type d'opération s'observe en particulier dans le cas de la critique « interne à la cité » (ou critique « corrective »), c'est-à-dire d'une critique qui engage les mêmes paradigmes que ceux en référence auxquels sont construites les épreuves dont elle déplore

¹ Le recours à ce type de procédé s'observe notamment au début des années 1980, période pendant laquelle l'importance acquise par le thème de la ségrégation urbaine permet aux responsables de l'institution de renouer avec les accents intégrateurs de la doctrine élaborée par les créateurs de Roubaix-Tourcoing et d'exalter la capacité présumée du 1 % logement à insérer les travailleurs dans la cité : « *La novation de Roubaix a été de mettre fin au système antérieur des quartiers réservés aux salariés, aux cités ouvrières, pour les intégrer dans l'ensemble d'un patrimoine. Nous l'avons dit à Grenoble : faire en sorte que le salarié soit un citoyen à part entière* » (J.-P. Bardin, « Exposé introductif », *Cahiers de l'UNIL*, « Huitième congrès de l'UNIL 24-26 octobre 1984 : comment demain loger les salariés ? », 181-182, octobre-novembre 1984, n° spécial, p. 15).

² Il faut noter à ce propos que les demandes émanant des pouvoirs publics au cours des années 1970 sont dans l'ensemble conformes aux principes et aux finalités qui sous-tendent la doctrine historique des CIL : demande d'une intervention sur l'espace bâti en vue de consolider la cohésion sociale, besoin d'une action spécifique sur les problèmes surgissant au croisement du logement et de l'emploi, appel aux capacités d'initiative et d'innovation qui se situent dans la société, appel à la responsabilité sociale de l'entreprise, confiance dans les vertus d'apaisement du paritarisme, confiance dans la capacité des représentants de l'interprofession à s'autoréguler, etc.

³ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*

⁴ *Ibid.*, p. 71 et 77.

l'incapacité à réaliser la finalité première : fournir des « *dispositifs fiables garantissant une amélioration effective en termes de justice* »¹. C'est précisément dans ce cas de figure que la justification d'une institution ou d'une politique peut être amenée à « (s'incorporer) *une partie des valeurs au nom desquelles (celle-ci) était critiquée* »². Ce mécanisme est directement impliqué dans plusieurs changements opérés au niveau de l'organisation du 1 % logement pendant la période étudiée. L'émergence de la critique décentralisatrice peut ainsi s'analyser comme un élément moteur dans le processus ayant conduit les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à vouloir renforcer la dimension paritaire du gouvernement de l'institution à partir du milieu des années 1970. Destinée à contrer la prétention des élus locaux à accroître leur influence sur l'orientation des fonds issus de la PEEC, la déclaration paritaire de 1983 en particulier vise à réaffirmer le rôle central du paritarisme en même temps qu'elle accrédite l'idée d'une institution dans l'obligation d'inscrire son action dans le paradigme de la démocratisation et de renforcer sa capacité à opérer une médiation efficace entre emploi et logement. En cela, elle s'apparente à une réponse à la critique décentralisatrice consistant non pas à « *montrer que la critique se trompe* » – tentation à laquelle certains membres de l'institution céderont ponctuellement dans leur volonté de dénier toute légitimité aux revendications des élus locaux – mais « *à resserrer le contrôle de l'épreuve et à l'épurer de façon à la rendre plus conforme au modèle de justice qui soutient les jugements prétendant à la légitimité* »³.

Cette première composante de la justification élaborée en direction des pouvoirs publics et des autres acteurs de l'« espace de représentation » met en lumière le rapport d'influence réciproque à l'œuvre avec la critique dont les gestionnaires du 1 % logement font l'objet. La critique n'a pas seulement pour propriété de remettre en cause la justification qui sous-tendait l'intervention de l'institution jusque-là ; elle constitue également un répertoire dans lequel les acteurs ont la possibilité de puiser des éléments à même de restituer sa pertinence à la justification⁴. Caractéristique des processus de légitimation, ce phénomène de circulation de mots et d'idées signale l'influence des approches développées dans un certain nombre d'arènes – l'espace de production des politiques publiques, la scène de la contestation urbaine, l'arène scientifique – sur les conceptions adoptées au bout du compte par les

¹ *Ibid.*, p. 70.

² *Ibid.*, p. 71.

³ *Ibid.*, p. 77.

⁴ On retrouve ici une des caractéristiques centrale de la « critique correctrice » selon laquelle « *ce sont généralement les mêmes paradigmes qui se trouvent engagés dans la dénonciation et dans la justification de ce qui est dénoncé* » (*ibid.*, p. 59).

responsables nationaux du 1 % logement¹. Il rend également compte de la capacité d'apprentissage dont ces mêmes responsables font montre pendant la période qui nous intéresse. Au cours des quinze années qui suivent la création de l'UNIL, l'intervention des représentants de l'institution dénote chez eux une aptitude à faire évoluer leurs pratiques discursives et leurs schémas d'argumentation de sorte que la place occupée par la critique s'amenuise dans les discours produits sur le 1 % logement. Cette aptitude prend alors des formes diverses : capacité à réactualiser la justification au contact d'approches développées dans des arènes adjacentes, mais aussi propension à varier les registres d'arguments mobilisés en fonction du type de critiques émises en direction de l'institution, disposition à produire des discours masquant l'existence de pratiques non conformes aux orientations de la politique du logement ou marquant formellement une rupture avec des pratiques passées², etc. Cette évolution dans le discours participe d'une capacité accrue des représentants nationaux de l'institution d'établir la propension des gestionnaires de la PEEC à produire un bien commun et de manifester par là même la légitimité de l'institution. En cela, les changements apportés à la justification du 1 % logement comportent une part symbolique essentielle. Ils indiquent que les dirigeants de l'UNIL ont acquis en quelques années une compétence proprement politique au sens où « *agir politiquement, c'est d'abord montrer et faire croire que l'on agit, établir ainsi sa compétence en disqualifiant ses adversaires* »³.

La seconde composante de la justification élaborée en direction des pouvoirs publics concerne les modalités d'intégration du 1 % logement dans la politique du logement. La position de l'UNIL est relativement claire sur ce point. L'organe représentatif du 1 % logement consent au principe d'une redéfinition de l'orientation des fonds allant dans le sens d'une amélioration de l'efficacité économique et sociale du dispositif mais estime qu'une telle amélioration passe nécessairement par l'instauration d'un régime contractuel en matière de définition de l'emploi des fonds. Ce modèle d'intégration par le développement de la contractualisation vaut à tous les échelons du 1 % logement : dans la relation avec les pouvoirs publics comme dans les rapports entretenus avec les opérateurs du secteur du logement, au niveau local comme au niveau national. S'il doit permettre d'accroître

¹ Cf. chapitre II.

² Cette tendance s'observe dans l'évolution du contenu éditorial des publications de l'UNIL. Alors que la revue des CIL préconisait la réalisation de cités de transit destinées à accueillir les familles « difficiles » et à regrouper celles-ci dans des îlots d'habitation spéciaux (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 175-176), l'incorporation des thèmes de la qualité de vie et de la ségrégation de l'habitat dans la justification conçue par les instances fédérales du 1 % logement entraîne la disparition de ce type de recommandations dans les colonnes de *L'habitation* et des *Cahiers de l'UNIL* au cours des années 1970.

³ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 66, les auteurs faisant référence à M. Edelman, 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil.

l'efficacité de l'action du 1 % logement, il est également conçu de telle sorte qu'il constitue une protection à même de préserver l'autonomie de l'institution. En optant pour ce régime contractuel, il s'agit principalement pour l'UNIL de s'assurer que le processus d'intégration ne s'opère pas au prix d'une négation de la spécificité socioprofessionnelle de l'institution ou d'une remise en cause des prérogatives de ses membres¹. Un objectif similaire sous-tend les réformes de structures décidées en concertation avec les pouvoirs publics : en consentant à adapter l'organisation du 1 % logement à la régionalisation et à la décentralisation de l'action publique, l'UNIL s'efforce de dissuader les pouvoirs publics de revendiquer un pouvoir accru en matière d'affectation des fonds du 1 % logement ou de faire main basse sur la ressource financière².

L'adoption d'une telle stratégie fait alors directement écho aux risques qui pèsent sur le champ de l'initiative privée socioprofessionnelle. Au risque classique d'une inflation de la réglementation relative à la PEEC s'ajoute au début des années 1970 la tentation croissante de l'État d'accroître son pouvoir de décision *via* des initiatives unilatérales : transfert de charge vers d'autres politiques ou organismes comme le FNAL, instauration de régimes spécifiques dans lesquels la définition de l'emploi des fonds relève essentiellement de l'administration. Cette tentation se renouvelle en intégrant des dimensions nouvelles à la fin de la décennie. Elle passe désormais par la revendication d'une association des collectivités locales à la gestion des fonds : instauration d'une représentation des communes au conseil d'administration des CIL, définition d'une obligation d'investissement de la PEEC dans les territoires où celle-ci est générée, transformation de la contribution obligatoire en fiscalité locale... Pour invalider l'hypothèse d'une intégration à marche forcée du 1 % logement, l'UNIL mobilise une argumentation à tonalités multiples. La démonstration repose avant tout sur une dimension positive : la préservation de l'autonomie et de la souplesse de l'institution doit permettre aux CIL d'exprimer au mieux les vertus présumées du 1 % logement. Mais elle recèle également des accents défensifs, mettant notamment en garde contre les effets collatéraux d'une intervention unilatérale des pouvoirs publics (extinction progressive des

¹ Le développement de la contractualisation est d'ailleurs explicitement conçu dans le texte préparatoire du Congrès de Grenoble comme la suite logique de la consolidation de l'appartenance socioprofessionnelle de l'institution mise en œuvre pendant les années 1970 : « *L'institution, au cours de ces dernières années, s'est définie complètement en se plaçant comme représentante du secteur socioéconomique dans le domaine de l'habitat (Congrès de Marseille et du Touquet). Compte tenu de cette représentativité, elle est en mesure de poursuivre une politique contractuelle avec les différents acteurs de l'urbanisme et de l'habitation (Congrès de Strasbourg et de Paris)* » (*Cahiers de l'UNIL*, 144-145-146, août-octobre 1981, p. 77).

² L'UNIL a logiquement tendance en conséquence à développer un discours favorable à la décentralisation de la politique du logement. Jean-Paul Bardin explique ainsi en ouverture du Congrès de Paris : « *La politique nationale, bien que n'étant pas l'addition de politiques locales, doit se contenter d'être une action d'incitation très largement ouverte à toutes les initiatives locales* » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 20).

compétences des CIL, répercussion de la diminution du taux de la PEEC sur le niveau de l'activité des CIL et de la construction sociale, accentuation de la ségrégation urbaine...).

De fait, les années 1968-1983 se caractérisent par le développement d'un espace contractuel inédit dont la vocation est de favoriser une régulation conjointe de l'emploi des fonds issus de la PEEC et de contribuer à renforcer l'intégration du 1 % logement dans la politique du logement. Outre des mesures réglementaires relatives aux conditions de gestion des fonds, la concertation qui se déroule en continu entre les pouvoirs publics et l'UNIL débouche sur une série de modifications d'un type nouveau dans l'organisation du 1 % logement. En ce qui concerne l'utilisation des fonds, l'UNIL conclut des accords par lesquels elle engage le 1 % logement à concentrer une partie de ses interventions sur des domaines précis (le logement des travailleurs migrants et l'amélioration du parc ancien érigés en « priorités nationales » en 1973, l'accession à la propriété en 1977, la réhabilitation du parc d'HLM au début des années 1980). En contrepoint de ces accords élaborés avec les services de l'État, la fédération des CIL signe également des conventions avec les représentants nationaux des principaux organismes constructeurs et financeurs de logement (organismes d'HLM, SEM, caisses d'épargne...), accords dont la vocation est de favoriser l'harmonisation des interventions de chacun et d'accroître ainsi l'efficacité de l'action du 1 % logement. Cette recherche d'efficacité pousse en outre l'UNIL à vouloir généraliser des dispositifs d'intervention innovants sur l'ensemble du territoire : l'ACAP dans le domaine de l'accession à la propriété, les prêts-relais dans celui de la mobilité professionnelle. Elle est enfin à l'origine de la création de structures nationales devant permettre de renforcer la pertinence des interventions des CIL. Celles-ci ont vocation à accroître la capacité de l'institution de s'autoréguler (mise en œuvre d'un contrôle et d'une assistance internes *via* l'ACCIL, organisation par l'AFICIL de la solidarité financière entre organismes collecteurs) ou à soutenir les interventions développées par les CIL dans certains domaines (action de l'ACMIL et de Crédit-logement en matière d'accession à la propriété).

Ces multiples initiatives ne doivent pas s'envisager indépendamment les unes des autres. Elles visent toutes à apporter des réponses aux attentes des pouvoirs publics et à renforcer l'intégration du 1 % logement d'une manière qui soit compatible avec la préservation des intérêts nourris par les membres de l'institution. À l'instar de la décision consistant à renforcer la représentation paritaire dans les instances politiques des CIL et de l'UNIL, la création d'instruments spécifiques représente un facteur important de légitimation du 1 % logement pendant les années 1970. Elle permet d'abord aux responsables de l'UNIL d'agir sur l'architecture du 1 % logement et d'adapter celle-ci au regard des représentations

qui prévalent dans la sphère politique quant aux moyens à mettre en œuvre pour renforcer l'efficacité du dispositif¹. Elle apparaît ensuite de nature à renforcer la capacité de ces mêmes responsables de démontrer que les acteurs du 1 % logement sont aptes à développer une action conforme aux responsabilités que les pouvoirs publics ont souhaité leur confier après-guerre. De ce point de vue, les outils mis en place durant cette période peuvent s'assimiler à des « *dispositifs contraignants* » dont la finalité est de manifester la propension des membres de l'institution à mettre en œuvre le bien commun². L'instrumentation du 1 % logement recèle dès lors une portée qui ne se limite pas simplement au fait de répondre aux exigences formulées par les pouvoirs publics (exigences en matière de contrôle de la gestion et des interventions des CIL, de continuité de l'offre de prestations du 1 % logement sur le territoire, etc.). En confortant l'idée selon laquelle l'action du 1 % logement s'inscrit dans l'intérêt général, elle tend à renforcer la position des responsables de l'institution en prêtant aux orientations qu'ils défendent un degré de validité générale³. Le développement de la contractualisation participe d'une logique similaire. De par sa propension à reconnaître formellement aux partenaires sociaux un rôle de co-décideur en matière d'orientation des fonds, ce processus apparaît comme un vecteur d'émancipation du 1 % logement, c'est-à-dire dans un premier temps comme un moyen de préserver l'institution contre l'unilatéralisme étatique et d'éloigner le spectre d'une asphyxie de l'initiative privée par le pouvoir réglementaire⁴. À l'image des autres innovations à mettre au compte de l'UNIL, il dénote chez celle-ci la volonté de mettre en œuvre un principe de « maîtrise par les professions », c'est-à-dire de faire en sorte que les membres de l'institution puissent répondre aux exigences formulées par l'État tout en maintenant celui-ci à distance⁵.

Les modifications opérées dans l'organisation du 1 % logement représentent également une source de satisfaction pour l'exécutif. En choisissant de confier des

¹ Ce jeu sur les structures du 1 % logement constitue par essence une dimension essentielle de la légitimation en tant qu'elle vise à établir un lien entre la forme du pouvoir délégué aux partenaires sociaux et le système des valeurs sociales dominantes (cf. chapitre II).

² Cette notion est empruntée à Luc Boltanski et Eve Chiapello : « (...) *la mise en place de **dispositifs contraignants**, mais seuls à même de crédibiliser l'esprit du capitalisme, permet de mettre en place des épreuves de réalité et d'offrir par là des preuves tangibles pour répondre aux dénonciations* » (1999, *op. cit.*, p. 66-67, l'expression étant soulignée par les auteurs).

³ On reconnaît là un autre procédé caractéristique de l'esprit du capitalisme : « (La littérature de management) *doit également prendre appui sur des visées normatives prenant en compte non seulement les aspirations personnelles à la sécurité et à l'autonomie mais aussi la façon dont ces aspirations peuvent être rattachées à une orientation plus générale vers le bien commun* » (*ibid.*, p. 95).

⁴ Le développement de la contractualisation comporte d'autres vertus pour les responsables du 1 % logement, à commencer par la mobilisation d'alliés sur la scène de la politique du logement (voir *infra*). Sur cette finalité propre à toute forme d'action collective, voir M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 107.

⁵ Le principe de « maîtrise par les professions » est mis en avant par les animateurs fédéraux lors du Congrès du Touquet en 1975.

prérogatives relevant de la puissance publique aux organes de régulation créés par l'UNIL, ce dernier manifeste le souhait de conforter la capacité d'action des gestionnaires de la PEEC. Ce souhait coexiste dans les décisions adoptées par les pouvoirs publics avec la volonté de renforcer l'échelon national de l'institution. L'émergence d'un interlocuteur unique capable d'entraîner l'ensemble des CIL dans son sillage est en effet conçue comme une condition indispensable au renforcement de l'intégration et de l'efficacité du 1 % logement. À travers cette évolution, l'État ne cherche pas seulement à favoriser l'adaptation à court terme des conditions d'emploi des fonds par rapport à l'évolution de la politique du logement. S'inscrivant autant dans une logique de transformation du mode de gouvernement de l'institution que d'optimisation de la gestion du 1 % logement par les instruments, il s'efforce également de consacrer des interlocuteurs qui lui permettront à l'avenir de peser avec plus d'efficacité sur la décision. Le recours aux formules de la concertation et de la contractualisation constitue pour lui un moyen d'accroître son influence sur l'orientation des fonds en évitant d'apparaître dans une attitude coercitive¹.

Les réformes mises en œuvre sous l'égide de l'UNIL ont dès lors pour effet de consolider l'échange politique engagé après-guerre avec l'État. Les mesures adoptées pour faire évoluer les instruments et les modalités d'emploi des fonds impliquent un renforcement des prérogatives de l'interprofession dans les organes de l'institution en même temps qu'elles posent les bases d'une intégration plus poussée du 1 % logement dans la politique du logement. La mise en œuvre de la Réforme tranquille et l'élaboration conjointe de la déclaration paritaire en 1982-1983 constituent le point d'orgue de cette séquence ouverte avec la création de l'UNIL à la fin des années 1960. Les orientations fixées à cette occasion interviennent sur la plupart des préoccupations caractéristiques de la période écoulée : consolidation du paritarisme, accentuation de la dimension décentralisée de l'action du 1 % logement, essor de la concertation avec les pouvoirs publics et développement d'un régime négocié d'emploi des fonds. Leur définition s'accompagne d'un renforcement sensible du poids des acteurs nationaux dans l'organisation du 1 % logement. Le développement de la contractualisation est directement profitable aux acteurs étatiques. En créant les conditions d'une négociation entre le patronat et les syndicats et en définissant au préalable le cadre des discussions, l'État retrouve le rôle de « catalyseur » qui, au-delà du cas particulier du

¹ On retrouve ici des modes d'intervention caractéristiques de « l'État animateur » (J. Donzelot, P. Estèbe, 1994, *op. cit.*).

1 % logement, lui permet de peser sur les décisions des partenaires sociaux et sur la forme de gouvernement des institutions paritaires depuis la fin des années 1960¹.

Les partenaires sociaux ne sont pas en reste. La conclusion d'accords contractuels avec les pouvoirs publics valide implicitement leur capacité présumée à produire du consentement à l'égard des réformes et à orienter les interventions des CIL dans un sens compatible avec les objectifs de la politique du logement. L'adoption de la déclaration paritaire comporte une autre vertu essentielle pour ces acteurs. En donnant un habillage contractuel aux mesures adoptées par voie réglementaire pour généraliser le paritarisme dans les instances politiques du 1 % logement, cet accord se présente comme une forme de refondation politique de l'institution. Destiné à manifester la volonté du CNPF de partager le pouvoir de décision et de dépendre l'action du 1 % logement de toute interprétation par trop étroite des intérêts patronaux, il permet d'exprimer plus clairement la nature socioprofessionnelle de l'institution. Dans le contexte du début des années 1980, il paraît devoir préserver celle-ci contre le risque d'une dilution de sa spécificité dans la politique du logement, et permet aux acteurs confédéraux et aux responsables de l'UNIL de s'afficher en garant de la pérennité du 1 % logement.

Tel qu'il apparaît alors dans le discours des partenaires sociaux du 1 % logement, ce renforcement de l'autonomie de l'institution comporte toutefois une contrepartie. Le consensus qui s'opère en faveur du développement de la contractualisation incite l'UNIL à reproduire aux niveaux inférieurs le dispositif de concertation instauré à l'échelle nationale. Censées regrouper l'ensemble des CIL actifs sur un territoire donné, les structures mises en place dans ce but – les COLOCIL au niveau du bassin d'emploi, les groupements départementaux de collecteurs – doivent permettre aux représentants de l'interprofession d'élaborer des stratégies adaptées à la diversité des situations rencontrées. Se rajoutant aux URCIL constituées à l'échelle régionale pendant les années 1970, ces nouveaux organes se présentent également comme des interlocuteurs capables d'orienter l'utilisation des fonds dans un sens conforme aux politiques élaborées par l'État ou à celles des collectivités. La création de structures calquées sur les découpages politico-administratifs a ainsi une double fonction. Présentée par l'UNIL comme un moyen pour le 1 % logement de retrouver un rôle

¹ Plusieurs motivations sont susceptibles de pousser le gouvernement à fixer les règles du jeu et à esquisser le contenu de la négociation. Elles sont mises en évidence par Olivier Mériaux à partir de l'exemple de la régulation politique du système de la formation professionnelle : réduire l'incertitude inhérente à tout processus de construction d'un compromis, mais aussi « *fournir aux partenaires sociaux la possibilité de réduire le poids des contradictions qui les travaillent (et) se protéger contre les possibles débordements de la concertation et penser à apaiser ceux dans son propre camp qui refusent que le Parlement ne soit qu'une "chambre d'enregistrement"* » (1999, *op. cit.*, p. 257-260).

dans l'animation des politiques territoriales et d'accroître son influence sur un certain nombre de décisions politiques (en matière de programmation des opérations locatives sociales notamment), elle vise également à favoriser un rééquilibrage des investissements au profit d'emplois historiquement délaissés par les CIL.

Cette double propriété conduit chacune des parties de l'échange politique à revendiquer les accords de mai 1983 sous l'angle des avantages qu'elle identifie dans la réforme. En réponse à une question parlementaire, Paul Quilès défendra en octobre 1984 les accords conclus sous l'égide de son prédécesseur en leur attribuant deux vertus essentielles : le renforcement du paritarisme et de la médiation opérée par les CIL¹ et l'engagement pris par les organisations gestionnaires de mieux tenir compte des orientations du gouvernement². Par la voix de son délégué général, l'UNIL estimera pour sa part qu'avec la déclaration paritaire « *l'institution 1 % a trouvé un second souffle* »³. À travers ce discours, l'organe représentant le 1 % logement s'adresse cependant moins à ses interlocuteurs politiques qu'à ses adhérents. Il investit la seconde composante de la justification dont l'efficacité s'avère tout aussi essentielle à la légitimation du 1 % logement et au maintien de l'échange politique.

Élaboration d'une pédagogie spécifique en direction des CIL

La thématique de la refondation du 1 % logement constitue la pierre angulaire de la justification élaborée par la fédération des CIL pour convaincre ses adhérents de la valeur représentée par la réforme de 1983 en dépit de la remise en cause qu'elle semble induire pour eux (réduction de l'autonomie de décision des acteurs locaux) ou pour l'esprit de l'institution (remise en cause des valeurs libérales et régionalistes des créateurs du 1 % logement). Cet argument constitue une constante dans le discours élaboré par l'UNIL au cours des années 1970. Il sous-tend l'apprentissage que la fédération des CIL s'efforce de mettre en œuvre pour amener ses adhérents à intégrer l'impératif de changement et œuvrer à titre individuel au renforcement de la légitimité du 1 % logement. Une pédagogie *ad hoc* est développée d'une part afin de produire un consentement indispensable aux transformations engagées à l'échelle nationale et d'autre part pour amortir les effets déstabilisants que ces transformations sont

¹ Le ministre du Logement évoque « *une meilleure transparence dans l'information diffusée à l'intérieur des CIL et dans les prises de décision (et) une prise en compte plus objective des besoins des salariés* » (*Cahiers de l'UNIL*, 181-182, octobre-novembre 1984, p. 115).

² Il souligne que l'accord conclu avec l'UNIL dénote une « *volonté d'adaptation des CIL à l'apparition de nouveaux besoins, par exemple, l'amélioration des logements HLM et à la décentralisation des décisions* » (*ibid.*).

³ *Cahiers de l'UNIL*, 168, août 1983.

susceptibles d'engendrer pour l'institution¹. Cette pédagogie s'inscrit dans la justification du 1 % logement en ce qu'elle tente de lier les pratiques dont elle encourage la diffusion « *à des préoccupations exprimées en termes de justice* »². Elle comporte deux volets distincts. Le premier s'efforce de donner aux CIL l'assurance que les actions accomplies en leur nom sont conformes aux intérêts et aux valeurs de l'institution. Le second tente d'inciter les acteurs locaux à inscrire leurs interventions dans le cadre délimité par la perception des vertus présumées du 1 % logement³.

La pédagogie élaborée par l'UNIL s'attache d'abord à jouer sur les représentations des CIL. Les animateurs nationaux du 1 % logement cherchent principalement à convaincre les acteurs locaux de l'intérêt représenté par les orientations définies à l'échelle nationale. Trois types d'arguments sont mobilisés en ce sens, qui tous participent d'une tentative de l'UNIL d'imposer sa propre version des compromis négociés avec l'État. La fédération des CIL tente en premier lieu de communiquer la nécessité d'une intégration accrue de l'utilisation des fonds dans la politique du logement. À cette fin, elle prend rapidement l'habitude de relayer les critiques des détracteurs du 1 % logement, justifiant les voies empruntées dans la concertation avec l'État en invoquant la vigueur de la contrainte extérieure qui s'exerce sur l'institution. Les responsables nationaux de l'institution s'efforcent en deuxième lieu de démontrer l'intérêt d'une démarche permettant d'éviter que cette intégration ne s'opère *via* une intervention unilatérale des pouvoirs publics. Il importe au contraire selon eux de s'associer à ce processus de façon à en contrôler les modalités et à éviter qu'il n'entraîne une reprise en main du dispositif par l'État⁴. Les responsables fédéraux cherchent en troisième lieu à établir la capacité de l'UNIL et des réformes élaborées par celle-ci de concilier intégration et autonomie du 1 % logement et de contribuer ainsi à pérenniser les prérogatives

¹ Le consentement des CIL apparaît indispensable à deux titres pour l'UNIL. En plus de conditionner le succès de la justification mise en œuvre à l'intention des pouvoirs publics, il participe de la construction de la représentativité de l'UNIL, celle-ci étant indexée sur le nombre d'organismes collecteurs que la fédération parvient à agréger autour de son action.

² L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 53.

³ En d'autres termes, la justification du 1 % logement s'efforce « *tout à la fois (de) susciter des dispositions à agir et (de) donner l'assurance que les actions accomplies sont moralement acceptables* » (*ibid.*, p. 53). Ce nouveau parallèle avec la justification du capitalisme se manifeste au niveau des objectifs de la justification élaborée par l'UNIL – à un détail près : il s'agit de légitimer la possibilité non pas de réaliser des profits mais de gérer une ressource issue d'une obligation légale. Il se signale également dans le contenu de la justification du 1 % logement et en particulier dans sa propension à articuler des perspectives désirables pour les acteurs locaux (préservation de la souplesse de la réglementation en matière de gestion des fonds, élargissement des possibilités de développement des structures, etc.) avec des objectifs conformes à la « doctrine de légitimité » du 1 % logement (faire preuve d'initiative, développer une capacité à innover, etc.).

⁴ Cet argument est mis en avant par Jean-Paul Bardin lors du congrès de Paris de 1980 : « *Nous parions sur les organismes collecteurs qui, comment en douter, préféreront garder la maîtrise de leur propre évolution et de leur action, plutôt que de se laisser entraîner par des éléments extérieurs* » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 21).

des CIL. Il s'agit pour eux d'établir la compétence spécifique de l'organe fédéral : capacité à porter la « cause » du logement des salariés dans un espace politique, aptitude à peser sur la définition du cadre légal de la PEEC dans le sens d'un renforcement – ou à tout le moins d'une préservation – de l'autonomie de l'institution, etc. Dans leur discours, l'UNIL constitue un outil indispensable d'une part dans l'élaboration d'un projet partagé par l'ensemble des composantes du 1 % logement et d'autre part dans la construction de la cohésion de l'institution ainsi que d'une capacité à publiciser celle-ci. La mise en place aux différentes échelles de l'action publique d'organes de représentation des CIL et autres instruments de régulation de la gestion des fonds est présentée aux acteurs locaux comme un moyen de renforcer ces propriétés. En favorisant l'harmonisation des interventions menées au niveau local, cette évolution doit contribuer à améliorer l'efficacité de l'action engagée, mais aussi créditer le 1 % logement d'une propension à inscrire son action dans l'intérêt général et permettre ainsi aux représentants de l'institution de consolider leur position dans la concertation avec les pouvoirs publics. Des vertus similaires sont attribuées à la contractualisation. Censé mettre en évidence les convergences existant entre politique du logement et logement des salariés, l'essor de ce mode de cadrage des emplois du 1 % logement doit contribuer à établir la capacité de l'institution de s'élever au-dessus des intérêts collectifs réunis dans ses instances politiques – c'est-à-dire doter celle-ci d'une capacité à « élargir la cause » – et favoriser au bout du compte l'avènement d'une intégration respectueuse de l'autonomie du 1 % logement.

L'UNIL invite ensuite les CIL à prendre une part active dans la mise en œuvre de la réforme engagée au niveau national. Pour ses dirigeants, le succès de cette réforme n'exige pas seulement des organismes collecteurs qu'ils consentent à un certain nombre de changements dans les modalités de gestion des fonds et la répartition du pouvoir de décision au sein de l'institution¹. Il appelle également une participation étroite des responsables locaux à la réalisation des objectifs contractés auprès des pouvoirs publics. Une série d'incitations est ainsi formulée par l'UNIL de sorte que les CIL actionnent les leviers devant permettre de surmonter les « épreuves de réalité » imposées par la critique et contribuent ainsi à accroître la légitimité de l'institution (voir *supra*). Fondée notamment sur la mise en exergue des cas

¹ C'est la demande formulée par Robert Delannoy, membre du Comité directeur de l'UNIL représentant le CNPF, lorsqu'il appelle de ses vœux en 1980 l'émergence d'une « *volonté de réaliser quelque chose ensemble pour de meilleurs résultats, quitte à consentir quelques abandons de souveraineté désuète* » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 29).

exemplaires¹, la pédagogie fédérale convie les organismes à modifier sensiblement leurs pratiques dans plusieurs domaines.

Trois logiques principales sont à l'œuvre dans cette incitation globale au changement qui procède autant d'un appel à l'engagement que d'une délimitation des possibilités d'action ouvertes aux acteurs locaux. Les CIL sont d'abord invités à développer des interventions permettant de renouer avec les vertus historiques de l'institution et de réactualiser les ressources caractéristiques du 1 % logement sur la scène de la politique du logement : capacité à développer une expertise spécifique sur la demande de logement, aptitude à informer les demandeurs, propension à développer des emplois innovants dans des domaines stratégiques au regard des impératifs économiques (mobilité professionnelle, etc.). L'UNIL formule ensuite le souhait de voir les CIL prendre une série de dispositions visant à remédier aux principaux dysfonctionnements relevés dans l'action du 1 % logement. Ce souhait porte notamment sur le renforcement du rôle de l'interprofession (association plus étroite des représentants des salariés à la décision), objectif justifiant la restriction symétrique du poids des employeurs dans les décisions relatives à la répartition des aides du 1 % logement (assouplissement des outils de gestion qui tendent à faire primer les intérêts des grandes entreprises²). À travers ces changements, il s'agit pour les CIL de contribuer à la réduction des inégalités à l'œuvre dans l'accès aux aides délivrées par le 1 % logement et de démontrer leur capacité d'élever leur action au niveau d'un intérêt supérieur à la somme des intérêts des entreprises adhérentes.

Les recommandations émises par l'UNIL concernent aussi les pratiques mises en œuvre par les CIL dans le cadre de la gestion des fonds. Dans ce domaine, les CIL sont invités à limiter la concurrence s'exerçant autour de la collecte de la PEEC au moyen d'une discipline librement consentie. Dans le même ordre d'idées, l'UNIL convie ses adhérents à développer des pratiques coopératives destinées à limiter les distorsions dans l'offre de services du 1 % logement (organisation de la « fluidité des fonds » *via* le développement des transferts financiers entre organismes, création de bourses d'échanges de logements, etc.). Elle incite également les CIL à engager des regroupements de façon à atteindre une « taille

¹ Ce procédé consiste à identifier un certain nombre de « bonnes pratiques » dans les interventions mises en œuvre par les CIL et à encourager la diffusion de ces pratiques dans l'ensemble du réseau des collecteurs. Il est explicité par Jean-Paul Bardin lors du Congrès de Paris en 1980 : « *l'UNIL intervient en voulant accroître, d'abord, l'efficacité du mouvement. Nous ne réunissons pas les adhérents pour nous aligner sur l'opinion moyenne, mais pour les entraîner vers le meilleur service, en se basant sur les plus dynamiques d'entre eux* » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 21).

² L'utilisation parfois trop stricte du compte d'entreprise est pointée du doigt lors de ce même congrès : « *son application exclusive a de sérieux inconvénients : elle entrave l'élaboration d'une politique et empêche de satisfaire certains besoins* » (*ibid.*, p. 123).

critique » censée conférer à l'institution des moyens en adéquation avec la nature des missions qui ressortent de sa responsabilité¹. Le troisième type d'incitations émises en direction des responsables locaux vise à inscrire plus résolument l'intervention du 1 % logement dans le cadre de la décentralisation. Plusieurs évolutions sont préconisées à cette fin : développement des partenariats locaux avec les partenaires de l'institution (représentants de l'État, collectivités, opérateurs), participation aux instances de concertation mises en place sur le terrain, prise en compte des objectifs des collectivités dans l'orientation des fonds.

3.1.2 La triple ambivalence de l'UNIL

L'examen des discours produits dans le cadre des manifestations organisées par l'UNIL ne permet pas seulement de mettre en évidence les ressorts de la pédagogie élaborée à l'intention des CIL. Il révèle aussi la présence d'une forte résistance au changement au sein de l'institution. Tout est pourtant mis en œuvre pour susciter l'adhésion des CIL. Les congrès et séminaires nationaux de l'UNIL sont conçus comme des forums d'apprentissage. La fédération des CIL s'y montre attentive à l'expression des aspirations et revendications de ses adhérents, ceci dans le but d'apparaître à ces derniers comme la digne représentante de leurs intérêts dans la concertation avec les pouvoirs publics. Elle s'efforce aussi de mettre à profit la tribune dont elle dispose à ces occasions pour communiquer aux CIL les raisons justifiant une modification de leurs pratiques en matière de gestion et d'utilisation des fonds. L'échange n'est cependant pas à sens unique. L'organisation de manifestations regroupant l'ensemble des membres de l'institution constitue également pour les acteurs locaux une opportunité dont ils se saisissent pour réactualiser la contrainte qu'ils exercent sur l'organe fédéral. Si l'UNIL tente de convaincre les responsables de CIL de faire évoluer leurs interventions en relation avec les exigences émanant de leur environnement, ces responsables s'emploient en retour à spécifier les principes sur lesquels ils excluent de transiger et tracent des lignes rouges à ne pas dépasser dans la négociation avec l'État. Dans cet échange où il est parfois difficile de distinguer précisément ce qui relève des réticences exprimées par les CIL

¹ La production d'incitations au regroupement peut s'interpréter comme l'une des composantes proprement « séduisantes » de la justification élaborée par l'UNIL – du moins en ce qui concerne les CIL de grande taille et les CIL nationaux pour lesquels cet objectif ouvre des perspectives intéressantes en termes d'expansion géographique et de consolidation des structures. Notons que la mise en œuvre de regroupements inter-organismes figure aussi au centre des objectifs visés par la nouvelle déontologie de l'UNFOHLM à la fin des années 1970 (*Cahiers de l'UNIL*, 112, novembre 1978, p. 14).

des limites posées par l'UNIL aux réformes souhaitées par les pouvoirs publics¹, l'intérêt pour l'analyse consiste avant tout à saisir le « jeu des contraintes adverses » qui s'exercent entre intégration et autonomie au sein de l'institution et qui pèsent sur la manière dont le 1 % logement repositionne son intervention sur la scène de la politique du logement².

La résistance au changement qui caractérise l'institution provient pour une part du discours des responsables de l'UNIL. Elle tient dans ce cas à l'ambivalence de cette dernière dans l'approche qu'elle met en œuvre pour consolider l'échange politique. Cette ambivalence se manifeste dans trois domaines d'intervention distincts de l'UNIL : le traitement de la critique adressée aux CIL, l'action mise en œuvre pour accentuer l'intégration du 1 % logement et les initiatives destinées à garantir l'autonomie de l'institution.

Une traduction partielle et sélective de la critique

L'UNIL a d'abord tendance à opérer une traduction incomplète de la demande de changement formulée par l'État. Cette attitude se fonde sur un rapport parfois ambigu à la critique dont le 1 % logement est l'objet. En même temps qu'elle consent globalement au principe d'un apprentissage destiné à modifier certaines pratiques des CIL, l'UNIL peut céder ponctuellement à la tentation d'atténuer sensiblement, voire de réfuter certaines critiques sur le fond³. Plus fondamentalement, l'organe représentatif du 1 % logement prend visiblement l'habitude au cours des années 1970 d'effectuer un tri dans les orientations définies par les pouvoirs publics en matière d'emploi des fonds. Plusieurs lignes de force peuvent être dégagées à ce sujet.

D'une manière générale, la fédération des CIL se montre rétive au principe d'un recentrage social des interventions du 1 % logement. Pour ses dirigeants, les orientations esquissées dans cette perspective par l'État relèvent en réalité de la solidarité et n'ont en aucun cas à être prises en charge par le 1 % logement⁴. Cette position est affirmée avec force

¹ Cette confusion provient du fait que le discours de l'UNIL s'attache la majeure partie du temps à relayer les positions des CIL et qu'il présente parfois un caractère composite – à l'image des travaux préparatoires des congrès de l'UNIL qui sont généralement pris en charge par des commissions composées pour l'essentiel de dirigeants et d'administrateurs de CIL.

² On reprend ici une approche adoptée par Olivier Mériaux dans sa recherche sur la régulation du système de formation professionnelle continue (1999, *op. cit.*, p. 390-391).

³ Ce rapport ambigu est perceptible dans le propos du délégué général de l'UNIL Jean-Pierre Bardin, lorsqu'il s'affranchit de la tonalité autocritique qui émaille habituellement son discours pour louer « *une institution* (qui) *fonctionne convenablement* et (qui) *rend les services escomptés* » (*Cahiers de l'UNIL*, 159-160, novembre/décembre 1982, p. 63).

⁴ Cette distinction fondamentale permettra notamment de justifier le refus de plusieurs responsables de faire financer la rénovation de l'habitat ancien dégradé par le 1 % logement.

suite aux transferts de charges opérés par l'État en 1971 et 1978. Les représentants de l'institution dénoncent alors des mesures qu'ils qualifient de « déviation » du 1 % logement en ce que la fraction concernée de la ressource n'est plus affectée au logement des salariés et où elle finance des affectations « non-contributives »¹. Dans des discours fustigeant l'imprévoyance de l'État et les dérives de l'assistance, ces responsables n'ont alors de cesse de déplorer ce qui s'apparente selon eux à une « fiscalisation » larvée (ou à un « saucissonnage ») de la PEEC². Ces discours témoignent de la place prépondérante qu'occupe la conception contributive de la PEEC dans l'approche des dirigeants de l'UNIL – approche qui tend à attribuer aux organisations gestionnaires une forme de droit de propriété sur la ressource financière du fait qu'elles agissent au nom des producteurs supposés de cette ressource³. Il n'est dès lors pas rare de voir les animateurs nationaux du 1 % logement se crispier dans une posture d'autonomie en réaction aux demandes et aux initiatives de l'État. Lorsqu'elles semblent devoir remettre en cause l'intégrité du taux de la PEEC ou l'autonomie de gestion des CIL, ces dernières leur apparaissent avant tout comme le symptôme d'une intégration trop poussée du 1 % logement.

Dans ces moments de raidissement qui voient le discours fédéral substituer une logique défensive aux gages de bonne volonté qu'il diffuse habituellement à l'intention des pouvoirs publics, l'UNIL tente d'invalider le principe d'une contribution accrue du 1 % logement à la solidarité en faisant primer le lien de dépendance qui unit l'institution à l'entreprise⁴. L'appartenance de l'institution au secteur socioprofessionnel et l'émergence de

¹ Par prestations « non-contributives », on désigne les avantages sociaux qui ne forment pas la contrepartie du versement préalable d'une cotisation (à l'instar des prestations d'assistance sociale par exemple). La notion de « prestation non-contributive » sous-tend la thèse des « charges indues » que les représentants des employeurs et des salariés mobiliseront à partir des années 1950 pour réclamer le financement par l'État des prestations ressortant de cette catégorie (B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 83). Sur cette notion et sa propension à s'inscrire dans un discours de la solidarité libérale qui remet en cause le système de protection sociale bâti autour de la notion de salariat, voir B. Friot, 1998, *op. cit.*, p. 44-49 et 186.

² L'UNIL vilipende ainsi « l'attrait représenté par une masse financière plus ou moins disponible dans les temps où l'État besogneux s'engage dans une politique d'assistance généralisée. Les charges des entreprises ne peuvent être augmentées sans risques. Les transferts apparaissent alors comme des solutions faciles. C'est ainsi que le 1 % est "saucissonné" » (*Cahiers de l'UNIL*, 115, février 1979, p. 39).

³ L'inexactitude d'une telle approche est pourtant régulièrement soulignée par les observateurs et les interlocuteurs du 1 % logement. Ainsi le Président de l'Association des journalistes de la construction, Henri Albert, déclarait-il un an après la création de la fédération unique des CIL : « n'auriez-vous pas aussi par moments (comme certains ont pu le dire) la tentation de vous ériger en Ministère privé de la Construction... ce Ministère qui nous manque ? Je n'insisterai pas plus longtemps ; mais je tiens à dire qu'il ne s'agit pas de cotiser pour décider... car, à ce moment-là le contribuable serait le maître dans ce pays. Et, puisque c'est auprès de vos caisses que l'on cotise, il est certain que vous pouvez avoir une autorité assez grande en ce domaine » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 14, avril 1969, p. 42).

⁴ Invoquant le « mandat d'objectifs (qui) leur est confié par les entreprises », l'UNIL opère une hiérarchie assez claire dans les priorités assignées aux CIL : « Nous distinguons ainsi quatre fonctions, ou plus exactement une fonction première et trois sous fonctions qui en découlent et concourent à la réalisation de la première, à savoir : fonction première : aider les salariés à se loger ; deuxième fonction : informer les entreprises et salariés

besoins en logement induits par les transformations socioéconomiques deviennent des arguments invoqués pour justifier une approche dans laquelle le logement des salariés constitue une mission sinon exclusive, du moins suffisamment importante et accaparante pour que l'hypothèse d'un élargissement des interventions du 1 % logement aux plus démunis soit écartée¹. Les résistances opposées à la demande de recentrage social de l'action du 1 % logement illustrent ce faisant la difficulté qu'éprouve l'UNIL à accepter que cette action puisse renvoyer à un intérêt non réductible aux intérêts combinés des employeurs et des salariés – ou plus précisément à la vision que les représentants des employeurs et des salariés ont des intérêts de leurs mandants.

Cette incapacité à se représenter le projet institutionnel du 1 % logement est d'autant plus problématique au regard de l'impératif de légitimation que les prises de position de l'UNIL ne sont jamais totalement dénuées de rapport avec les intérêts des structures impliquées dans la gestion des fonds issus de la PEEC. Dans la demande de changement formulée par les pouvoirs publics, l'UNIL tend ainsi à sélectionner non seulement les orientations qui lui semblent les plus proches de l'objet du 1 % logement – c'est-à-dire les emplois qui dialoguent avec les besoins collectifs des employeurs et/ou des salariés – mais également celles qui corroborent les intérêts bien sentis des CIL et de certaines catégories d'employeurs. Ainsi, une série de revendications de l'UNIL – pour la banalisation de la fraction de la ressource consacrée au logement des immigrés, l'assouplissement des relations bailleurs-CIL, l'accroissement de l'effort mis en œuvre en faveur de l'accession à la propriété, etc. – peut s'interpréter comme le symptôme d'une tendance des dirigeants fédéraux à privilégier des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général². Elle dénote à tout le moins une difficulté de l'UNIL à asseoir son autorité sur le réseau des CIL, c'est-à-dire à

des possibilités existantes et connaître les besoins ; troisième fonction : contribuer à la définition d'une politique locale du logement prenant ces besoins en considération ; quatrième fonction : assurer une gestion rigoureuse des sommes recueillies en vue d'optimiser, sans risques inutiles, l'efficacité des emplois » (Cahiers de l'UNIL, 151-152, mars-avril 1982, p. 124-125).

¹ La déclaration paritaire conclue en 1983 montre que les partenaires sociaux souscrivent à cette vision d'une institution puisant sa pleine et entière justification dans une mission exclusive de toute contribution à la solidarité. Le patronat mobilise un raisonnement similaire pour justifier la création d'un accès privilégié des cadres aux aides du 1 % logement. Le secrétaire national de la commission sociale du CNPF, Jean Neidinger, soutient par exemple lors du Congrès du Touquet : « *puisque souvent les créations d'emploi sont freinées par les réticences des cadres à s'installer en province, il faudra ouvrir un peu l'éventail d'emploi du 1 % au-delà des plus démunis* » (UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 27).

² La banalisation du « 0,2 % » induirait un accroissement de la part de la collecte gérée librement par les CIL et permettrait dès lors à ceux-ci d'alimenter plus largement leurs fonds non réglementés. Un assouplissement du cadre des relations entre CIL et organismes constructeurs aurait pour effet de favoriser le développement des pôles immobiliers que certains CIL commencent alors à constituer autour de la fonction de collecte. L'orientation des fonds vers l'accession à la propriété correspond à l'intérêt conjugué des CIL (accélération du rythme de reconstitution de la ressource financière) et d'un certain nombre d'employeurs (tentation de réactiver les ressorts propres au paternalisme d'entreprise indépendamment des besoins exprimés par les salariés).

assurer la diffusion d'un consensus au sein de l'institution et à éviter que les difficultés d'organisation internes ne rejaillissent sur l'action du 1 % logement ou sur le discours de ses représentants. Cette limite est loin d'être spécifique au 1 % logement, elle se manifeste fréquemment sur la scène de l'action publique lors la mise en œuvre de programmes d'action élaborés aux niveaux supérieurs¹. Elle n'en constitue pas moins un obstacle important pour la légitimité de l'institution en ce qu'elle empêche les membres de celle-ci de démontrer leur capacité à « élargir la cause » et à dépasser le cadre des intérêts qu'ils représentent afin d'œuvrer à l'élaboration du bien commun.

Une réticence à engager clairement le 1 % logement sur la voie de l'intégration

En mettant résolument l'accent sur les besoins du monde de l'entreprise, l'UNIL ne se contente pas d'opérer une traduction partielle de la demande d'actualisation de l'emploi des fonds. La crainte que suscite chez elle l'hypothèse d'une absorption du 1 % logement par la sphère de l'action publique conduit la fédération des CIL à entretenir un rapport ambivalent avec la notion d'intégration en tant que telle. L'examen des discours produits sur la scène du 1 % logement montre que la vocation des CIL à accompagner la politique du logement est relativement peu mise en avant par les responsables de l'UNIL par rapport à l'intervention engagée sur le terrain du logement des salariés². La justification visant à établir la légitimité des partenaires sociaux à la tête de l'institution comporte ainsi une forte dimension défensive. Cette tonalité se mesure à l'aune du discours produit à l'intention des CIL et des pouvoirs publics. Entre les incitations émises de façon à ce que les premiers consentent à inscrire leur action dans l'intérêt général et les rappels formulés à l'intention des seconds pour imposer une vision limitant le champ d'intervention du 1 % logement au logement des salariés, le rapport est de l'ordre de un à dix.

Ce déséquilibre entre demande d'intégration et défense de l'autonomie de l'institution dans le discours de l'UNIL n'est pas indépendant de l'approche adoptée par les pouvoirs publics sur la question du 1 % logement. Il reflète l'émergence au sein des élites politiques et administratives d'une volonté de remettre en cause la spécificité de l'institution. Il n'est pas

¹ « Les objectifs énoncés dans les exposés d'un motif sont en général hétérogènes et ils prennent plus la forme d'un empilement d'intérêts à protéger et de buts à atteindre qu'ils ne ciblent véritablement des actions concrètes, et les résultats à atteindre » (P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 41).

² On pourrait multiplier les citations illustrant cette hiérarchisation dans l'esprit et le discours des dirigeants de l'UNIL : « L'institution interprofessionnelle du logement estime qu'elle a en charge le logement des salariés » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 19). « La finalité du 1 % logement est d'aider principalement les salariés des entreprises » (J. Mercier, 1975, *op. cit.*, p. 278). Etc.

sans peser en retour sur le positionnement des membres du 1 % logement vis-à-vis de leur environnement institutionnel. Face aux mesures qui tendent à réduire l'autonomie de gestion des CIL, l'UNIL ne se contente pas de chercher à établir la pertinence des interventions développées par les organismes collecteurs. Les animateurs fédéraux sont également disposés à dénier à d'autres niveaux d'action la capacité d'exercer efficacement les responsabilités qui ont été confiées aux représentants de l'interprofession. Cette critique est d'abord utilisée en direction de l'État. Mobilisée de manière classique pour contrer des hypothèses récurrentes comme la tentation de budgétiser le 1 % logement ou la perspective d'un transfert de la PEEC vers une caisse unique de financement du logement, elle s'enrichit dans le contexte des années 1970 d'une riposte qui prend la forme d'une dénonciation du retrait financier de l'État¹. L'argument de l'incapacité de l'acteur politique est également mobilisé à partir de la seconde moitié de la décennie à destination des élus locaux. En réponse aux revendications en faveur d'un renforcement de l'influence des maires sur l'emploi des fonds issus de la PEEC, un discours *ad hoc* est élaboré par l'UNIL pour mettre en garde contre les risques inhérents au transfert vers les collectivités d'une quelconque forme de responsabilité dans ce domaine.

Le conflit de légitimité qui s'exerce entre l'acteur interprofessionnel et l'acteur politique s'exprime notamment *via* un débat sur la définition de l'échelle territoriale pertinente en matière de gestion de PEEC et de médiation entre emploi et logement. À l'hypothèse d'une refonte du réseau de collecte calquée sur l'organisation politico-administrative du pays, l'UNIL oppose avec constance la vision d'une institution puisant son efficacité et sa raison d'être dans son ancrage au niveau des « bassins d'emploi »². Derrière ce

¹ Au fil des années, le discours de l'UNIL glisse ainsi d'une défense du champ de l'initiative privée dans l'action publique à une critique des recettes libérales qui acquièrent un rôle décisif dans l'élaboration de la politique du logement pendant cette période. La critique du retrait de l'État – et des effets qu'une telle évolution comporte pour le 1 % logement en termes de substitution aux responsabilités financières de ce dernier – se fait particulièrement virulente suite à la réforme de l'aide au logement de 1977 : « (...) *on peut se demander s'il y a encore une politique du logement ou si celle-ci ne consiste plus qu'à colmater de façon désordonnée les brèches causées par un libéralisme aveugle, aux objectifs sociaux avancés. Aujourd'hui c'est le 1 % qui est appelé à la rescousse de ce qui reste d'une politique du logement, c'est-à-dire une réforme qui tente désespérément de concilier les déclarations libérales des uns, les dogmes de libre concurrence (même là où les conditions ne sont pas réunies) de l'autre et les objectifs obstinément – et officiellement en tout cas – sociaux d'un troisième* (Cahiers de l'UNIL, 112, novembre 1978, p. 18).

² Cette conception est exposée par Jean-Paul Bardin à la suite de l'accord conclu en 1978 par l'UNIL et l'UNFOHLM en faveur de la réhabilitation du parc d'HLM : « *Dans ces accords, la base est le bassin d'emploi auquel on renvoie les CIL et les HLM. Pourquoi le bassin d'emploi ? Parce que tout simplement, il est la réalité. Non pas la région, non pas le département qui ne sont que des découpages administratifs. Mais il est un fait que des industries, des commerces, des artisans se sont regroupés, formant un ensemble urbain. Celui-ci rayonne ensuite sur un pays environnant. Il suffit d'ouvrir les yeux pour s'en rendre compte* » (Cahiers de l'UNIL, décembre 1978, 113, p. 1 bis). Elle est rappelée deux ans plus tard au sujet des conventions conclues entre les organismes collecteurs du 1 % logement et le représentant de l'État dans plusieurs départements : « *Les CIL accepteront assez volontiers de signer une convention d'intention au niveau départemental, mais c'est au niveau*

discours invoquant la dimension socioéconomique du territoire et la nécessité d'intégrer celle-ci pour préserver la pertinence de l'œuvre engagée se cache aussi la volonté de délégitimer l'hypothèse d'une territorialisation partielle de la PEEC (dans la mesure où une telle évolution induirait une influence accrue des élus locaux sur l'utilisation des fonds). On peut en outre lire dans cette position de l'UNIL l'expression de la faible disposition que les membres du 1 % logement nourrissent plus largement à l'idée de s'engager dans une dynamique de coopération réelle avec les collectivités territoriales (voir *infra*).

Une conception équivoque de l'autonomie de l'institution

En dépit des intentions affichées par les représentants nationaux de l'institution, le discours fédéral a donc tendance dans les faits à véhiculer un certain nombre de freins à l'intégration du 1 % logement. Les contradictions internes à l'UNIL ne se limitent cependant pas aux réponses qu'elle apporte à la demande de changement formulée par les pouvoirs publics. Une ambivalence similaire se manifeste dans l'action mise en œuvre par la fédération des CIL pour construire l'autonomie du 1 % logement – c'est-à-dire pour élaborer un projet politique qui soit réellement porteur des aspirations des employeurs et des salariés et vecteur de part et d'autre d'un sentiment d'appartenance à un groupe social spécifique. Nous savons que l'affirmation d'une tendance unilatéraliste au sein de l'État engendre à tous les niveaux de l'institution une propension à se réfugier dans une conception strictement autonome du 1 % logement. Si cette position s'inscrit en décalage avec le projet de l'institution dans la mesure où elle tend à exonérer les CIL de la fonction de solidarité qui leur revient historiquement dans la cité, elle fait néanmoins écho dans une certaine mesure aux préoccupations des créateurs du 1 % logement. En effet, elle puise ses principaux points d'appui dans la doctrine élaborée par ces derniers (volonté d'identifier l'initiative privée dans un rôle de « forces vives » de la Nation, lutte contre l'extension de l'interventionnisme étatique, etc.). Elle fait également écho à ce titre au discours développé plus généralement par l'UNIL pour établir la valeur de l'action engagée et préserver la souplesse de l'institution.

Ce discours n'est toutefois pas exempt d'incohérences. Celles-ci transparaissent dans certaines initiatives de l'organisme fédéral. Elles se signalent en particulier sur la question du rôle dévolu à l'État dans la définition de l'organisation du 1 % logement. Animée par une logique libérale qui l'incite notamment à revendiquer en permanence un assouplissement du

de chaque bassin de main-d'œuvre, où sont implantés les CIL, que des accords plus précis peuvent être éventuellement signés » (Cahiers de l'UNIL, 132, août 1980, p. 53).

cadre réglementaire de la PEEC, l'UNIL n'en développe pas moins l'habitude de solliciter l'intervention des pouvoirs publics sur certains problèmes auxquels elle est confrontée. L'une des illustrations les plus manifestes de ce double discours se situe dans les aménagements réclamés pour accroître le volume des fonds collectés auprès des entreprises (restriction des possibilités d'investissement direct de la PEEC, extension de l'obligation d'investir à de nouvelles catégories d'entreprises...). Destinées à consolider les intérêts des CIL et à accentuer leur centralité dans le dispositif formé par le 1 % logement, ces mesures sont réclamées faute d'une capacité suffisante de l'UNIL et des partenaires sociaux de convaincre les entreprises de la valeur représentée par l'action des CIL et de l'intérêt qu'elles auraient à appuyer celle-ci. La démarche de l'UNIL témoigne des limites de la représentativité dont jouissent les mandataires syndicaux et patronaux dans les organismes collecteurs – et par extension du problème de représentativité qui affecte plus largement ces organisations sur la scène sociale. Nonobstant les nombreux messages d'autosatisfaction émis par l'UNIL à ce sujet¹, tout indique *a contrario* la difficulté rencontrée par les organisations gestionnaires pour sensibiliser les entreprises à « l'idée directrice » du 1 % logement. Le caractère timoré des incitations adressées aux CIL pour limiter le pouvoir de décision des chefs d'entreprises (assouplissement des modalités d'utilisation du compte d'entreprise, etc.) est particulièrement révélateur à cet égard de l'incapacité de l'UNIL à faire passer les valeurs fondamentales de l'institution (telle que la solidarité interprofessionnelle) devant l'intérêt immédiat d'une minorité d'employeurs. Le fait que les modalités d'emploi des fonds soient régies par des principes permettant de justifier un certain égoïsme patronal (approche contributive de la PEEC, principe d'autonomie du chef d'entreprise...) est tout aussi caractéristique des divergences de vues qui traversent le patronat et empêchent l'échelon confédéral de définir une ligne politique d'ensemble (voir *infra*).

À l'image des anciennes fédérations de CIL, l'UNIL n'hésite donc pas au cours des années 1970 à faire appel à l'État pour apporter des réponses aux problèmes d'autorité auxquels elle se trouve confrontée et qu'elle apparaît inapte à résoudre par ses propres

¹ Dans ce type de messages, la fédération des CIL oublie généralement de mentionner la nature obligatoire de la PEEC, comme si le versement de celle-ci relevait d'un choix volontaire de l'employeur – l'affirmation de cette vision tronquée formant une constante depuis 1953. Dès lors, elle a beau jeu d'attribuer aux CIL un niveau de représentativité élevé auprès des entreprises : « *la généralisation du système est due à son succès même et donc, déjà, à sa représentativité (...) parmi les modalités d'investissement ouvertes, le versement aux CIL-CCI s'est massivement développé. Aujourd'hui, plus de 80 % du 1 % réel, et 92 % de la collecte vont aux collecteurs interprofessionnels, c'est un plébiscite des entreprises en faveur des CIL-CCI* » (Cahiers de l'UNIL, 128, avril 1980, p. 121-122, l'expression étant soulignée par l'éditeur).

moyens¹. Parmi les mesures adoptées par voie législative ou réglementaire, plusieurs ont ainsi vocation à compenser une incapacité des responsables nationaux du 1 % logement à convaincre l'ensemble des membres de l'institution de consentir aux évolutions exigées par la nature de leur mission et les attentes des pouvoirs publics. Le chemin emprunté pour généraliser la représentation paritaire dans les instances politiques de l'institution illustre parfaitement cette difficulté fondamentale, les modalités privilégiées au milieu de la décennie manifestant en creux l'échec rencontré par les responsables patronaux de l'institution dans leur tentative de gagner les entreprises et les patronats locaux au principe d'une association systématique des représentants des salariés à la gestion des fonds. Dans cet exemple, les parties de l'échange politique choisissent de manier le levier de la « loi négociée », procédure dont l'emploi se généralise dans le champ de la protection sociale à partir des années 1970 et dans laquelle le recours à l'instrument législatif représente un moyen de passer outre les résistances locales et d'imposer à la base l'application d'un accord élaboré par les partenaires sociaux². Ce levier fonctionne dans les deux sens. Ainsi, les accords conclus au niveau national par l'UNIL ou par les confédérations syndicales et patronales ne sont bien souvent que la traduction contractuelle de mesures soufflées par l'État. C'est le cas des accords passés avec les organismes constructeurs et financeurs de logement (avec l'UNFOHLM en particulier) ou avec les échelons déconcentrés de l'État, accords dont la négociation s'opère généralement sous le regard pressant de l'exécutif (élaboration d'une feuille de route préalable, fixation d'un terme pour les discussions, menace de légiférer en cas d'échec). De même, les dispositifs adoptés pour accroître l'efficacité de certains emplois – l'ACMIL et l'ACAP dans le secteur de l'accession à la propriété par exemple – sont généralement mis en place par l'UNIL sur l'invitation expresse du ministère du Logement.

La relative passivité observée par l'UNIL dans l'élaboration des grands axes de la réforme du 1 % logement est tout à fait caractéristique *in fine* de la difficulté qu'éprouvent les responsables nationaux pour bâtir un projet autonome assurant la cohésion de l'institution – c'est-à-dire notamment pour obtenir l'adhésion des autres composantes aux orientations négociées avec l'État et prévenir l'apparition en interne de clivages induits par la transformation du 1 % logement. Ici encore, cette difficulté n'est pas sans conséquence au regard de la légitimation de l'institution. Elle a en effet pour corollaire la diffusion d'une conception dégradée de l'autonomie chez la plupart des membres de l'institution. Au lieu de

¹ Le processus ayant conduit à la généralisation de la contribution patronale en 1953 (échec de la contribution volontaire et recours contraint à l'obligation) constitue la matrice de ce type de comportements.

² Cf. chapitre V.

reposer sur l'élaboration d'un projet politique à même de fédérer les organisations gestionnaires et de déboucher sur la production d'un bien commun, l'autonomie que se représentent les acteurs et à laquelle ils aspirent confine à une forme d'autarcie vis-à-vis de la politique du logement. Cette aspiration – dont on sait qu'elle est incompatible avec la finalité institutionnelle du 1 % logement – peut s'interpréter comme le fruit du déséquilibre caractéristique du positionnement de l'UNIL : alors qu'il se révèle rapidement incapable d'investir un registre d'autorité dans sa relation avec les CIL, l'organe fédéral ne répugne pas *a contrario* à s'inscrire dans une logique de rapport de force avec les pouvoirs publics quand les intérêts de ses adhérents sont en jeu. Cette demande latente d'autonomie constitue également l'écho des résistances qu'opposent les CIL aux changements allant dans le sens d'une intégration accrue du 1 % logement dans l'action publique.

3.1.3 L'opposition des CIL à une intégration accrue du 1 % logement dans la politique du logement

L'ambivalence de l'UNIL s'explique en grande partie par les résistances que suscitent auprès des CIL les orientations adoptées au niveau national. Concrètement, l'organe représentatif du 1 % logement consacre une partie de son effort à relayer les positions des acteurs locaux auprès des pouvoirs publics dans la médiation qu'il s'efforce d'opérer entre les deux systèmes d'intérêts en présence. L'intensité du sentiment d'autonomie qui anime les CIL est perceptible en creux dans le discours fédéral et plus directement *via* les positions exprimées par les organismes collecteurs à l'occasion des manifestations organisées par l'UNIL. Elle contraint régulièrement cette dernière à user de contorsions dans l'argumentation qu'elle développe pour amener les CIL à modifier leurs pratiques¹. L'inscription de l'UNIL dans une logique d'apprentissage constitue un autre facteur de déformation du discours fédéral, les animateurs nationaux de l'institution étant naturellement tentés de dépeindre l'action engagée par le 1 % logement à travers le cas de CIL exemplaires dans des domaines d'intervention précis².

¹ Le discours élaboré sur ce point par l'UNIL dénote une volonté évidente de ménager la susceptibilité des CIL. En témoignent notamment les multiples précautions oratoires qui émaillent ce propos produit en amont du Congrès de Grenoble : « Il résulte de cette analyse que pas plus dans la fonction première "aider les salariés à se loger" que dans les fonctions annexes et notamment "gérer le 1 % de façon rigoureuse" un schéma idéal ou une structure parfaite ne peuvent être délimités et proposés au CIL comme modèles. S'il est possible de dire aux CIL (mais ils les connaissent déjà) "voici votre rôle et telles sont vos fonctions", il n'apparaît guère possible de leur dire "voici comment vous remplirez vos fonctions, les outils dont vous devez disposer et les structures dont vous devez vous doter". De fait, tout modèle ne pourrait être que théorique, rigide et abstrait alors que la réalité est contrôlée, pratique et mouvante » (*Cahiers de l'UNIL*, 151-152, mars-avril 1982, p. 133).

² L'action mise en œuvre par l'OCIL en matière de locaux collectifs résidentiels, l'expérimentation engagée par le CIL de Marseille dans le domaine de l'action sociale ou encore les interventions développées par le

À l'image d'autres figures imposées par la fonction d'intermédiaire incombant à l'UNIL (production de gages d'intégration en direction des pouvoirs publics, formulation de *satisfecit* récurrents quant à la valeur de l'action engagée...), cette dimension du discours fédéral a pour particularité de ne pas rendre compte de la réalité du cheminement parcouru – et de celui qui reste à accomplir – par les CIL. En plus de niveler la formidable diversité des pratiques existantes en matière de collecte et d'emploi des fonds, elle tend à occulter l'inertie qui semble animer bon nombre d'organismes collecteurs en réponse aux incitations dont ils font l'objet. Par l'éclairage qu'ils portent sur la manière dont les gestionnaires de la PEEC incorporent dans leurs pratiques les normes définies à l'échelle nationale, plusieurs éléments exposés dans ce chapitre permettent de cerner plus précisément ce phénomène. Ils montrent que la résistance des acteurs locaux tient principalement au fait que le sentiment d'autonomie, les pratiques routinières et les intérêts des CIL sont heurtés à plusieurs niveaux par les orientations élaborées conjointement par l'UNIL et les pouvoirs publics. Cette résistance s'exprime de différentes manières, à travers les pratiques mises en œuvre par les organismes collecteurs dans certains compartiments de leur action, comme dans les réticences plus ou moins explicites qu'ils ont tendance à opposer aux réformes élaborées au niveau supérieur.

Des interventions qui tendent à se placer au service d'intérêts particuliers

L'un des aspects les plus prégnants de l'action des CIL se situe dans le poids qu'exercent les intérêts de structure sur les décisions élaborées en leur sein. Cette caractéristique va bien au-delà de l'idée qui consiste à penser que l'emploi des fonds du 1 % logement a vocation à soutenir un certain nombre d'intérêts économiques – et en premier lieu le secteur du bâtiment¹. Elle se manifeste en particulier dans les pratiques développées par la plupart des organismes collecteurs en matière d'utilisation de la ressource financière. Nous avons déjà noté qu'une partie des organismes concernés a tendance pendant les années 1970 à répondre aux réductions infligées au taux de la PEEC par une modification de la structure de l'emploi des fonds versés par les entreprises². Accroître la part des prêts pour l'accession à la propriété

GIMPLOS pour faire le lien entre logement et protection sociale font partie des démarches innovantes qui occasionnent régulièrement la publication d'articles dans les colonnes de *L'habitation* et des *Cahiers de l'UNIL*.

¹ Cette conception – dont le propre est d'être partagée par une large fraction de la sphère politique – constitue l'une des bases de la justification élaborée pour invalider tout projet de détournement du 1 % de l'aide à la pierre : « (les organismes collecteurs du 1 %) *craignent les vellétés gouvernementales de détourner ce 1 % de sa véritable mission : favoriser la construction du logement social, tout en permettant aux entreprises de loger leurs propres employés, de leur assurer du travail et de garnir le cahier de commandes du bâtiment* » (*Cahiers de l'UNIL*, 127, mars 1980, p. 18, l'expression étant soulignée par nous).

² Cf. chapitre V.

se conçoit dans ce cas comme un moyen d'accélérer le rythme de reconstitution de la ressource financière et de compenser, par une augmentation de la proportion des retours de prêts dans la ressource globale, le manque à gagner induit par la perte de collecte annuelle. Appliqué par une large majorité de CIL, ce calcul est cependant susceptible d'entrer en tension avec le principe d'efficacité de l'action du 1 % logement. Il conduit invariablement les organismes à modifier les paramètres de leurs concours financiers dans un sens qui limite l'impact social de ceux-ci. Cette tendance est patente dans le cas de l'aide à l'accession à la propriété (réduction de la durée et du montant moyens des prêts) comme dans celui du financement de la construction locative sociale (abandon des subventions et des prêts sans intérêt, limitation des différés d'amortissement, etc.). Elle est rapidement perçue par l'UNIL comme un facteur de remise en cause de la valeur ajoutée que représente l'intervention du 1 % logement sur la scène de la politique du logement. Les animateurs fédéraux s'efforceront ponctuellement d'alerter les organismes collecteurs à ce sujet¹. Mais les principales dispositions qu'ils prennent sur la question reviennent dans les faits à conforter les CIL dans l'idée que la solution passe par un élargissement de leurs sources d'alimentation financière. Plusieurs mesures et incitations s'efforcent ainsi de créer des conditions propices à une telle évolution, à l'image de la conclusion de partenariats avec les autres réseaux d'organismes financeurs, ou encore de la mise en place d'instruments financiers ayant vocation à mixer des concours d'origines variées².

L'exemple des stratégies financières développées par les organismes collecteurs témoigne des difficultés rencontrées par l'UNIL pour exercer une autorité auprès de ses adhérents autant qu'elle dénote une propension des CIL à privilégier leurs intérêts de structure au détriment de l'efficacité et de la légitimité du 1 % logement. Deux autres exemples illustrent cette tendance qui pousse les CIL à orienter l'utilisation des fonds selon des arbitrages susceptibles d'altérer la capacité de l'institution à soutenir l'exercice de justification. Le premier d'entre eux tient au développement, en marge des fonctions de collecte et d'investissement de la PEEC, de groupes immobiliers liés aux CIL. La détention de filiales immobilières peut avoir plusieurs incidences sur l'action des collecteurs concernés.

¹ Ainsi Jean-Paul Bardin met-il en garde l'assistance du Congrès de Lille en 1984 : « *Il ne faut plus se contenter d'ajouter quelques prêts complémentaires à des prêts de l'État et estimer ainsi avoir fait notre devoir : accorder des prêts de 40 000 francs pour des logements de 600 000 francs, ça représente une petite aide sociale, utile mais pas nécessairement indispensable et qui pourrait être apportée par d'autres* » (Cahiers de l'UNIL, 181-182, octobre-novembre 1984, p. 16).

² Cette orientation n'est pas exempte de toute logique de justification : la volonté d'accroître les possibilités de foisonnement de la PEEC par un apport de ressources à bas coût (caisses d'épargne, etc.) et d'augmenter ainsi les montants des aides apportées par le 1 % logement est présentée à plusieurs reprises par les responsables de l'UNIL comme une résultante inévitable du retrait financier de l'État de la construction.

Alors que la plupart des organismes constructeurs rencontrent des difficultés de trésorerie à partir de la fin des années 1970¹, elle peut conduire les CIL à accorder des concours spécifiques aux sociétés dont ils sont actionnaires afin de consolider les fonds propres de celles-ci². Dans la mesure où elle peut encourager les organismes collecteurs à envisager la question de l'accès au parc d'HLM sous un angle gestionnaire et à cibler prioritairement les salariés les moins démunis dans ce domaine, la constitution d'un groupe immobilier à côté des activités de collecte et de gestion de la PEEC est également de nature à modifier partiellement le profil des bénéficiaires du 1 % logement. Relativement répandu dans le réseau de collecte – la moitié des CIL actifs pendant les années 1970 serait dotée de filiales immobilières –, ce phénomène semble dès lors en mesure d'influer sur l'identité des organismes en tant que telle³. Il est en tout cas évident qu'il joue contre la capacité du 1 % logement de répondre aux critiques dont il fait l'objet dans ce domaine précis⁴.

Le second exemple se situe sur le terrain de la relation aux entreprises. Là aussi, les attitudes et les pratiques développées par un certain nombre de CIL vont à rebours du travail de légitimation engagé au plan national par l'UNIL. Elles occasionnent des dysfonctionnements qui recourent les principaux axes de la critique formulée par les tenants de la régulation décentralisatrice⁵. La prégnance des intérêts des grandes entreprises est perceptible dans plusieurs prises de position des CIL, comme l'affirmation d'un attachement étroit au compte d'entreprise dans la gestion des prestations accordées en contrepartie du versement de la PEEC ou le rejet de l'hypothèse d'une territorialisation de la collecte.

¹ Les problèmes financiers des organismes d'HLM combinent diverses origines pendant cette période : la réforme de l'aide au logement, l'augmentation des risques d'exploitation (grèves de loyers, impayés...), l'accroissement des charges de gestion (gestion de l'APL...), les besoins nés de la nécessaire réhabilitation du patrimoine, etc.

² Cette possibilité constitue l'une des motivations expliquant la tendance des CIL et de l'UNIL à revendiquer une modification de la réglementation de la PEEC en faveur d'une augmentation de la part des fonds non réglementés.

³ C'est du moins ce qu'indique l'orientation de monographies de CIL publiées au cours des années 1980-1990 et qui privilégient ostensiblement la fonction de bâtisseur (illustrations photographiques mettant en avant les réalisations bâties, valorisation des innovations architecturales...) au détriment des autres dimensions de l'action des CIL (aptitude à réaliser un lien spécifique entre emploi et logement, capacité à activer les vertus de socialisation propres au paritarisme...). Voir sur ce point M. Leveau Fernandez, S. Rousseau, 1995, *Les employeurs et l'habitat. Une tradition d'avenir*, Paris, GIC/Infco Europe ; [A. Vibert-Guigue], 1983, *OCIL 1953-1983*, Paris, OCIL ; A. Fernandez, M. Goze, 2001, *L'Entreprise et l'Habitat. 50 ans d'histoire du Comité Interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000)*, Bordeaux, CILG/éditions confluences ; ainsi que l'autobiographie publiée par Alexis Vibert-Guigue (1993, *Au temps des chemins de grue. Chroniques des années de béton (1953-1993)*, Paris, Editions des Alpes).

⁴ La constitution de groupes immobiliers constitue en effet l'un des principaux angles des critiques adressées au 1 % logement pendant les années 1970. La commission Barre précise à ce propos : « *Les DDE devraient veiller à ce que les ressources provenant de la contribution du 1 % ne soient pas systématiquement mises à profit pour la contribution et le développement de conglomerats immobiliers et financiers dont la croissance devient une fin en soi* » (R. Barre, 1975, *op. cit.*).

⁵ Cf. chapitre V.

De même, certains aspects de l'action des CIL dénotent le poids des enjeux qu'éprouvent les employeurs en matière de gestion de leurs personnels. Cette caractéristique se révèle en creux dans le manque d'entrain manifesté par les organismes collecteurs pour intervenir en faveur de certaines catégories de travailleurs. Le fait que les CIL ont tendance à définir leurs interventions en se référant principalement à la vision tronquée des chefs d'entreprises empêche l'institution de se positionner clairement sur des problèmes qui accèdent alors au rang de priorité dans la politique du logement – à l'image de la question du logement des immigrés¹. De la même manière, l'importance du poids représenté par les intérêts patronaux dans la définition des interventions des CIL semble à même d'expliquer l'implication relativement faible du 1 % logement dans la construction des villes nouvelles de la région parisienne².

L'examen des stratégies mises en œuvre par les CIL en matière de collecte ou d'emploi des fonds issus de la PEEC souligne le décalage existant avec la justification à laquelle l'UNIL s'attelle à l'échelle nationale. Ce décalage conforte le constat d'une UNIL impuissante à juguler les contradictions qui s'affirment entre la demande de changement émanant des pouvoirs publics et les dispositions affichées sur le terrain par les gestionnaires de la PEEC. Il révèle une manière différente de réagir à la critique et de chercher à garantir la pérennité du 1 % logement. Pour une partie des acteurs, il s'agit visiblement non pas tant de réactualiser la justification de l'œuvre engagée en tentant d'intégrer les valeurs au nom desquelles l'institution est critiquée (voir *supra*), mais de se soustraire partiellement à l'exercice de justification en défrichant des voies permettant aux structures de survivre aux transformations opérées dans l'organisation du 1 % logement³.

Ce type de clivages internes n'est cependant pas spécifique au 1 % logement. Il renvoie à la tension qui s'exerce immanquablement dans toute profession organisée entre

¹ Le faible intérêt que suscite cette question chez les employeurs est souligné dans l'étude réalisée par l'IAURIF à la fin des années 1970 : « (...) il faut souligner que le plus souvent la main-d'œuvre étrangère est peu stable, embauchée et débauchée selon les nécessités de la conjoncture : ses besoins en logement sont mal connus, voire volontairement ignorés. D'ailleurs, il semble que l'institution du 0,2 % au lieu de résoudre les problèmes de logement des travailleurs immigrés, incite davantage les entreprises à se décharger sur d'autres de toute responsabilité à l'égard de ces problèmes » (C. Taisne, 1979, *op. cit.*, p. 10).

² Selon Catherine Taisne, le caractère limité de cette intervention s'explique par le décalage qui s'est opéré dans le temps entre le lancement des opérations et le moment où s'est exprimée la demande des entreprises.

³ Plusieurs pratiques mises en œuvre par les CIL peuvent en effet s'interpréter comme un moyen d'assurer la pérennité des structures à moyen terme (augmentation de la part des concours financiers accordés sous forme de prêts) ou à long terme (constitution de groupes immobiliers complets autour des organes chargés de collecter la PEEC). Ce type de comportements n'est pas sans faire écho à l'une des réactions adoptées par les opérateurs économiques en réponse aux critiques dont le capitalisme est la cible : vouloir « échapper à l'exigence de renforcement des dispositifs de justice sociale en se rendant plus difficilement déchiffrable, en "brouillant les cartes" » (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 71).

les opérateurs et l'organe qui prétend représenter leurs intérêts à l'échelle nationale¹. Il est tout aussi caractéristique du fonctionnement des institutions associées au processus de production de l'action publique. Les difficultés d'organisation qui surviennent à l'intérieur de ces institutions ont très souvent tendance à agir comme un frein à l'application des normes définies aux niveaux supérieurs et à limiter la portée du changement institutionnel : « *La révision des règles formelles n'entraîne jamais l'alignement complet et immédiat des comportements soumis à de multiples normes informelles (pratiques coutumières, codes de conduite tacites) qui participent de l'héritage culturel propre à l'institution* »². En outre, la coexistence d'une multiplicité de valeurs et d'intérêts débouche sur l'adoption de positionnements stratégiques variés, accentuant ainsi le caractère imprévisible des interventions de chacun au regard des orientations qu'il est supposé mettre en œuvre³. L'écart qui s'observe entre la justification élaborée par l'UNIL et les interventions développées par les CIL apparaît enfin symptomatique des contradictions propres au fonctionnement des institutions parties prenantes du système français de protection sociale. La propension des CIL à se comporter en agents économiques situés sur un marché concurrentiel fait directement écho à la confrontation qui s'opère dans chacune de ces institutions entre l'objet de la protection sociale obligatoire et les structures héritées de la prévoyance libre⁴.

Une propension à faire barrage aux changements amorcés dans l'organisation du 1 % logement

La mise en œuvre des normes définies en matière d'emploi des fonds ne constitue pas le seul motif de clivage interne à l'institution. Un décalage similaire se manifeste à propos des modifications adoptées dans l'architecture du 1 % logement au cours des années 1970. Conçues dans le but de favoriser la rationalisation de la gestion des fonds et d'accroître l'efficacité de l'action du 1 % logement en réponse à la critique gestionnaire naissante, ces modifications suscitent chez les CIL des réactions tout aussi révélatrices du fossé qui sépare les principes d'action définis à l'échelle nationale des manières d'agir locales. Plus ou moins

¹ C'est là un des obstacles auxquels se trouve confrontée la justification du capitalisme : « *La nécessité de redonner sens au processus d'accumulation, et de l'associer à des exigences de justice sociale, se heurte en particulier à la tension entre l'intérêt collectif des capitalistes en tant que classe, et leurs intérêts particuliers en tant qu'opérateurs atomisés en concurrence sur un marché* » (op. cit., p. 58).

² T. Delpeuch, C. Vigour, 2004, op. cit., p. 143. On retrouve ici l'un des principaux résultats de l'analyse de l'action publique « par le bas » selon laquelle « *les routines, les enjeux les plus sensibles localement et les façons habituelles de faire, ont autant de poids que les injonctions hiérarchiques et la pression supposée des urgences sociales* » (P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, op. cit., p. 35).

³ T. Delpeuch, C. Vigour, 2004, op. cit., p. 141 et 143.

⁴ A. Catrice-Lorey, 1997, op. cit., p. 82.

marqué selon les organismes collecteurs, cet écart est particulièrement évident dans le cas des CIL provinciaux qui adhèrent aux valeurs historiques du patronat chrétien du Nord au point de s'estimer dépositaires du legs transmis par les pères fondateurs de l'institution¹.

La mise en place de nouvelles structures au plan national constitue l'une de ces évolutions dont le propre est de provoquer des réactions partagées au sein du réseau des collecteurs du 1 % logement. L'UNIL en tant que telle cristallise une part importante des craintes émanant de la base. Lors de sa création, certains responsables locaux se montrent soucieux du coût financier engendré à l'échelle de l'institution par l'intervention du nouvel organe². Mais ce sont surtout les initiatives développées par l'UNIL qui suscitent la réticence des acteurs locaux. À l'instar des orientations définies en matière d'utilisation des fonds, les interventions opérées sur les structures du 1 % logement induisent un risque de centralisation du dispositif aux yeux de nombreux dirigeants de CIL. Les modalités de désignation des représentants des employeurs et des salariés dans les instances politiques de la fédération en particulier alimentent ce type de craintes, certains acteurs déplorant ouvertement que ces mandataires soient nommés par les échelons confédéraux plutôt que désignés par les CIL locaux³. La création de l'AFICIL est perçue de la même manière comme un facteur de centralisation de l'action du 1 % logement. Mis en place pour activer des mécanismes de solidarité financière permettant d'intervenir de manière ciblée sur des objectifs prioritaires, l'organisme est d'abord dépeint par plusieurs dirigeants de CIL comme un outil susceptible d'altérer les ancrages territoriaux du 1 % logement et de détourner l'institution de son objet⁴. De fait, les réticences soulevées par l'affirmation concomitante d'un principe de mutualisation

¹ La monographie réalisée au début des années 2000 pour le compte du groupe CMH montre que l'agglomération lilloise constitue l'un des principaux foyers de récriminations formulées à l'adresse de l'UNIL et des initiatives dont elle est à l'origine au cours des années 1970 ([B. Serieyx], 2003, *op. cit.*).

² Le président du CIL de la Vallée de la Lys s'inquiète alors de voir l'UNIL « grever l'institution de charges risquant d'affaiblir (les) moyens directement affectés à l'action logement » (*ibid.*, p. 140-141).

³ Les CIL de la métropole lilloise regrettent cet état de fait en 1973 lors de la mise en place du Comité paritaire de l'UNIL : « Le mouvement, parti de la base, devient inexorablement un appareil central. Il y gagne sans doute en capacité de négociation avec l'État, qui apprécie ce type d'interlocuteurs. Il y perd quelque peu en motivation des troupes (...) » (*ibid.*, p. 141, le propos étant prêté aux membres des CIL concernés par l'auteur).

⁴ Cette crainte est formulée dès 1972 par les dirigeants et les administrateurs du CIL de Roubaix-Tourcoing alors que la définition des modalités d'intervention du 1 % logement en faveur du logement des immigrés fait débat au sein de l'institution. Militant en faveur d'une AFICIL limitant son action à l'organisation de transferts de fonds entre les CIL, ces responsables mettent en garde contre la seconde hypothèse qui tient à la création d'un fonds national alimenté par les organismes collecteurs : « D'une façon détournée, une telle procédure confirmerait la fiscalisation de la participation des employeurs : ceux-ci payaient, à l'origine, pour le logement de leurs salariés, et plus généralement, dans une logique de développement local, pour l'attractivité de leur région. Centraliser les fonds revient à la délocaliser, à éloigner l'emploi qui en est fait du payeur, à impliquer malgré lui l'entrepreneur d'une région dans une démarche de solidarité nationale. D'une cotisation mutuelle, dont on attend un service en retour, on passe donc insensiblement à un impôt. L'une et l'autre sont des formes légitimes de contribution à l'intérêt général, mais la transformation ne peut pas ne pas avoir de conséquences en matière de démocratie sociale et locale » (*ibid.*, p. 142, l'auteur attribuant une nouvelle fois *a posteriori* ce propos aux responsables mentionnés).

des fonds à l'échelle nationale seront à l'origine de la mise en échec partielle de la « fluidité des fonds » organisée par l'AFICIL¹. Un rejet comparable s'exprime chez une partie des responsables locaux envers la politique de regroupement à laquelle les CIL sont invités à souscrire. Engagée pour permettre à ces derniers d'atteindre une « taille critique » leur conférant une capacité d'action accrue au profit des salariés des entreprises, cette politique est régulièrement dénoncée comme ayant « *un effet d'écrémage sur les petits CIL* »².

Les résistances occasionnées par la politique de regroupement des CIL illustrent les divergences de vues et d'intérêts qui parcourent l'institution et entravent le processus d'apprentissage que l'UNIL s'efforce de susciter au sein de celle-ci. Concrètement, cette orientation a pour effet de rendre visible une ligne de partage entre des organismes collecteurs de petite taille qui craignent de se faire absorber et des organismes plus importants qui s'efforcent de préserver leurs capacités d'investissement au moyen d'une stratégie d'expansion territoriale. Des clivages du même ordre se manifestent sur plusieurs autres questions. L'hypothèse d'une territorialisation de la collecte dessine une partition quasi identique entre les partisans d'un ancrage territorial accru du 1 % logement et les responsables de CIL qui réfutent cette perspective au nom de la préservation du libre choix de l'entreprise dans le versement de la collecte. La volonté de développer une déontologie capable de contenir les excès de la concurrence que s'infligent les organismes collecteurs au moment de la collecte de la PEEC suscite également des oppositions en interne. Les intentions affichées par l'UNIL pour réguler les pratiques en vigueur dans ce domaine sont accueillies, au mieux par un assentiment convenu, au pire par une mise en garde contre toute atteinte au caractère libéral de l'institution résultant d'une velléité d'encadrer la concurrence³. Si la prise de conscience d'une nécessaire régulation des excès de la concurrence semble progresser à la fin de la décennie, elle n'en reste pas moins à un stade embryonnaire qui ne permet pas à l'UNIL

¹ Les responsables de l'UNIL entérinent cet échec lors du congrès du Touquet – soit près d'un an après la création du « 0,2 % ». Concédaient que l'AFICIL « (a connu une) *période très difficile depuis sa création (...)* parce que son principe n'a pas été admis à l'unanimité », ils estiment que le régime contractuel instauré dans le cadre des priorités nationales a pâti d'une incapacité des organismes collecteurs à mettre en œuvre les mécanismes de concertation et d'entraide attendus (UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 103 et 120).

² *L'habitation*, 56, 4^e trimestre 1973, p. 46.

³ Cette seconde interprétation semble majoritaire au milieu des années 1970 au sein d'une institution dont une partie des membres se félicite ouvertement de la concurrence et des vertus stimulantes qu'elle comporte pour l'intervention des CIL : « *Cette très grande liberté dans le choix des organismes collecteurs est source d'émulation entre ces derniers et garantit l'esprit de service qui doit les animer* » (J. Drouet, 1977a, *op. cit.*, p. 89). Dans le même esprit, plusieurs responsables sont tentés de légitimer le recours à la publicité dans le démarchage des entreprises : « *Il faut admettre que les CIL sont maintenant entrés dans l'ère de la concurrence et qu'ils doivent imposer la qualité de leurs réalisations sur le marché en informant largement et clairement et, qu'au-delà du marketing, ils peuvent – sans être sévèrement jugés – utiliser les ressources d'une publicité qui est d'abord une information bien faite* » (*L'habitation*, 50, décembre 1972, p. 32).

de mettre en place des règles déontologiques réellement adaptées à la nature du problème visé¹.

L'inertie qu'opposent les acteurs locaux aux orientations définies par l'UNIL ne se limite pas aux règles adoptées pour favoriser la coordination des interventions des CIL. Elle concerne également la question de l'utilisation des fonds et les initiatives engagées au plan national pour réactualiser ces interventions au regard des modifications de l'environnement socioéconomique. Alors que l'UNIL promeut un ensemble d'emplois innovants destinés à adapter les interventions du 1 % logement aux nouveaux besoins de l'entreprise, les CIL réagissent à cette incitation en se montrant globalement peu disposés à inscrire les emplois concernés dans leurs palettes d'interventions habituelles². L'existence d'une faible capacité d'impulsion endogène au 1 % logement constitue l'une des marques les plus évidentes des limites de la capacité d'apprentissage des organismes collecteurs. La prise de conscience de ces limites se traduit ponctuellement chez les dirigeants de l'UNIL par la manifestation d'un certain désappointement quant à la volonté effective des organismes collecteurs de renouveler les modalités de leurs actions. Tranchant avec les *satisfecit* qui ont habituellement tendance à enrober les commentaires formulés à ce sujet, ces réflexions expriment la difficulté que rencontre l'UNIL pour mettre en œuvre une pédagogie efficace en direction des CIL, que ce soit en termes de diffusion des bonnes pratiques³ ou pour favoriser l'intégration de l'impératif de changement⁴.

¹ Un responsable de l'UNIL établit un constat de carence sur le sujet lors du Congrès de Grenoble : « *Plusieurs interventions ont souligné à quel point l'image et l'efficacité du 1 % risquent de souffrir de comportements concurrentiels exacerbés. Le problème, depuis longtemps présent dans les débats internes de l'UNIL n'a jamais pu être résolu par la formulation claire d'une déontologie interne à l'institution* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 107).

² Cette attitude s'observe notamment dans le domaine de l'aide à la mobilité professionnelle, le dispositif mis en place à la fin de la décennie (prêts-relais, SOFAL...) se caractérisant par un démarrage lent ainsi que par une tendance à reproduire les inégalités caractéristiques de l'action du 1 % logement (sureprésentation des salariés des grandes entreprises et des cadres dans les bénéficiaires des aides). Il ne faut cependant pas exclure que l'échec relatif de ce dispositif (et celui d'autres instruments comme l'ACAP conçu pour soutenir l'accession à la propriété) provienne également de la lourdeur des contraintes imposées par l'administration – c'est du moins l'argument mis en avant par l'UNIL dans la communication qu'elle diffuse sur le sujet.

³ Les limites de la pédagogie par l'exemple sont soulignées dès les mois suivant la mise en place de l'organisme fédéral : « *les bons exemples que présente cette revue sont encore trop peu suivis* » (*L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 9, novembre 1968, p. 35).

⁴ Jean-Paul Bardin confesse les doutes qu'il nourrit sur ce point lors du séminaire d'études organisé à Maubuisson en 1981 : « (...) *je ne suis pas persuadé que tous aient conscience de l'absolue et impérieuse nécessité de repenser complètement et radicalement nos manières de travailler. J'espère me tromper* » (*Cahiers de l'UNIL*, 139-140, mars-avril 1981). Son propos en ouverture du Congrès de Paris en 1980 trahissait déjà une certaine désillusion dans ce domaine : « *Le logement des salariés, ce n'est pas uniquement la cellule d'habitation, mais tous les problèmes cités pour lesquels nos organismes apportaient leur connaissance, leur autorité et leur savoir-faire. (...) Il faut bien reconnaître que les messages de Strasbourg, et même parfois du Touquet, ne sont pas toujours passés auprès de tous. La phrase : "mais nous l'avons toujours fait", que l'on entend encore de la part de quelques organismes collecteurs, résume parfois cette incompréhension du passage d'une dimension à une autre* » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 13).

Les résistances occasionnées par les orientations de l'UNIL en matière d'utilisation de la ressource financière se prêtent à plusieurs types d'interprétations. Elles témoignent en particulier de l'opposition qu'un grand nombre de CIL ressent envers le principe d'une politique contractuelle d'emploi des fonds définie au niveau national. Cette opposition représente une difficulté notable pour l'UNIL dont le rôle est justement d'œuvrer à l'émergence d'une telle politique, ceci notamment à travers l'adoption de priorités nationales. Les animateurs fédéraux de l'institution s'emploient en retour à créer les conditions d'une adhésion des CIL aux initiatives dont ils sont les promoteurs à l'échelle nationale. Ainsi, ils s'attachent notamment à établir la primauté des accords de partenariat conclus par les acteurs locaux sur les accords négociés au plan national avec les représentants des organismes constructeurs et financeurs de logements¹. Autre témoin de leur volonté d'éviter tout heurt avec le sentiment d'autonomie dont les membres des CIL sont porteurs, les responsables de l'UNIL s'associent sans ambiguïté à ces derniers pour rejeter, dans les possibilités d'intervention suggérées par les pouvoirs publics, celles qui leur semblent par trop éloignées des missions incombant à l'institution².

Une partie des craintes ressenties par les CIL ne semble cependant pas soluble dans les techniques d'apprentissage mobilisées par l'UNIL. Pour certains dirigeants locaux, l'existence d'un organe de représentation unique de l'institution constitue en tant que telle un risque d'étatisation du 1 % logement. C'est la raison qu'invoque le président du CIL de la Vallée de la Lys, Antoine Verhaege, pour justifier la décision de cet organisme collecteur de sortir du cadre de l'UNIL, en réaction à l'instauration du « 0,2 % » et aux réductions du taux de la PEEC mises en œuvre contre le souhait des structures de gestion de la PEEC : « *l'UNIL permet de tout centraliser et l'État pourra se saisir du 1 % le jour où il l'aura décidé. Il lui suffira de s'emparer de l'UNIL. (...) C'est pour cela que nous devons vivre en dehors de l'UNIL* »³. Certaines mesures décidées sous l'égide de l'UNIL permettent à ces dirigeants d'estimer leurs craintes fondées sur des faits concrets. L'instauration au milieu des années 1970 d'une contribution du 1 % logement au financement de l'ANIL compte parmi ces décisions qui confortent l'idée d'une intégration par essence susceptible de déboucher sur une absorption de la PEEC dans le giron de l'État.

¹ Cette préoccupation sous-tend la contrition exprimée par l'UNIL suite à la conclusion de l'accord national sur la réhabilitation du parc existant : « *on peut évidemment regretter que des accords soient nationaux alors que nous aurions préféré qu'ils fussent uniquement locaux. Aussi nous sommes nous efforcés de faire en sorte que leur application soit exclusivement locale* » (UNIL, 1980, *Rapport introductif. 6^e congrès de l'UNIL, « Promouvoir l'habitat des salariés », 12/14 mars 1980, Paris, p. 70*).

² Un tel refus s'exprime par exemple en réaction à l'émergence de la question de la rénovation des cités minières au milieu des années 1970.

³ [B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 142.

Le déficit d'adhésion caractéristique des politiques définies par l'UNIL illustre la complexité de l'exercice consistant pour cette dernière à concilier intégration et autonomie du 1 % logement. Si la résistance des CIL est souvent présentée comme la conséquence d'une divergence fondamentale entre l'objet de l'institution et l'évolution de la politique nationale du logement¹, elle semble avant tout révélatrice des oppositions suscitées en interne par le principe même d'intégration du 1 % logement dans l'action publique. Les attermolements qui accompagnent le processus d'inscription des interventions des CIL dans les politiques définies par les collectivités territoriales ou les services déconcentrés de l'État témoignent à partir des années 1970 de cette réticence fondamentale des gestionnaires locaux du 1 % logement. L'existence d'un tel fossé entre l'exigence décentralisatrice et la réalité des dispositions des CIL s'observe aux différentes échelles de l'action publique. Les limites rencontrées par la tentative de régionalisation des structures de l'institution en constituent historiquement la première manifestation. Ces limites tiennent notamment aux contraintes avec lesquelles les URCIL doivent composer pour instaurer un dialogue entre organismes collecteurs et favoriser l'émergence de règles partagées à l'échelle régionale. Faible propension à partager des informations avec les autres organismes collecteurs, résistance à toute dynamique induisant un transfert de responsabilité vers l'échelon supérieur, absence de prédisposition réelle pour la concertation avec les pouvoirs publics : l'agencement particulier qui s'opère dans chaque CIL entre ces différents facteurs explique alors l'échec relatif de la politique de régionalisation du 1 % logement².

La volonté d'adapter l'organisation du 1 % logement à l'émergence de l'échelon territorial est réactualisée à la fin de la décennie par la perspective d'une réforme de la décentralisation de la décision politique. Cette volonté est exposée d'autant plus résolument par l'UNIL que le principe d'une coopération étroite des CIL à la mise en œuvre des politiques urbaines et des politiques d'habitat des communes représente un élément central de la doctrine élaborée par les créateurs de l'institution³. Dans les faits cependant, le

¹ C'est l'interprétation qui est mise en avant *a posteriori* pour justifier le conservatisme des CIL de la métropole lilloise : « *Intérêt général contre intérêt des salariés, solidarité nationale contre développement local, logique de mutualisation de moyens contre logique fiscale, les CIL du Nord sont affectés par les métamorphoses des méthodes de la politique nationale, tant dans leurs réalisations que dans leurs structures, et peinent parfois à conserver le cap : loger les salariés* » (*ibid.*, p. 145).

² Cet échec est présent en germe dans le constat dressé par l'UNIL dès le milieu des années 1970 : « *Cette régionalisation n'est pas terminée et n'est pas encore comprise par tous. Certains y voient un but alors qu'il ne s'agit que d'un moyen, d'autres n'en voient pas la nécessité* » (UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 114).

³ Le souhait de l'UNIL fait alors écho à la vision idyllique que livre Jean Drouet quant à la capacité des CIL d'assumer une fonction d'animation des politiques locales de l'habitat : « *tout naturellement, le CIL devient l'interlocuteur "logement" (des) différents organismes, aussi bien que des administrations locales (...)* Tout

développement de politiques partenariales avec les collectivités locales bute sur la diversité des pratiques développées par les organismes collecteurs dans ce domaine. Cette diversité est mise en exergue lors des Journées d'études qu'organise l'UNIL à La Gourette en juin 1978¹. Les débats permettent de faire apparaître une série de facteurs expliquant le différentiel d'implication selon les CIL : taille et localisation de l'organisme, degré d'expérience préalable en matière de partenariat avec les collectivités, existence d'un patrimoine immobilier détenu par des filiales², contexte politique local et tonalité des relations entretenues avec les élus locaux, etc. Ils convergent également sur le constat général d'une faible participation des CIL à la préparation des Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et des POS élaborés par les collectivités³. Les raisons ne manquent pas pour expliquer cet état de fait : désintérêt des entreprises envers les questions d'aménagement et de planification, inertie des CIL dans la conception de leurs interventions⁴, crispation née du sentiment d'une convoitise des collectivités pour les apports financiers du 1 % logement, obstacles juridiques et financier à l'inscription des interventions des CIL dans le cadre défini par les collectivités⁵. Dans un grand nombre de cas, ces contraintes semblent l'emporter en définitive sur la volonté de s'inscrire dans une dynamique partenariale avec les élus locaux : « *les CIL interrogés manifestent généralement une incapacité de fait d'intervention dans le cadre des grands desseins d'aménagement ou de leur mise en œuvre dans les grandes agglomérations* »⁶. Une retenue comparable s'observe dans la relation qu'entretiennent les CIL avec les autres opérateurs du secteur du logement. Les incitations émises en faveur d'un

naturellement, le CIL va-t-il devenir l'artisan de la concertation générale en matière de logement social » (J. Drouet, 1977b, *op. cit.*, p. 180-181).

¹ Cahiers de l'UNIL, 107, juin 1978.

² Indépendamment des interventions mises en œuvre par le CIL, la détention d'un patrimoine immobilier est mentionnée comme un atout essentiel dans la relation avec les collectivités : « *il faut remarquer que si le CIL revendique un rôle de partenaire à part entière dans le processus de décision en tant que représentant du secteur socioprofessionnel et apporteur de ses besoins, son poids dans la négociation est souvent accru de ses capacités à prendre directement en charge la réalisation de certaines opérations. Nous retrouvons là l'interaction des deux niveaux décision – réalisation, de la mise en œuvre d'une politique en général (cf. législatif-exécutif) et de la programmation-logement en particulier ; le décideur décidera d'autant plus aisément qu'il aura l'assurance que sa décision sera suivie d'effets et s'inscrira sur le terrain* » (Cahiers de l'UNIL, 151-152, mars-avril 1982, p. 130).

³ Ceci à la différence des chambres de commerce et de l'industrie qui sont associées de plein droit à l'élaboration des documents d'urbanisme.

⁴ Les participants des Journées d'études évoquent « *le poids des habitudes des CIL souvent peu désireux de changer leurs manières de faire traditionnelles* » (Cahiers de l'UNIL, 107, juin 1978, p. 62).

⁵ À ce sujet, les représentants des organismes collecteurs déplorent alternativement la complexité des textes réglementaires, la lourdeur et la lenteur des procédures administratives, le risque financier résultant de divers facteurs (servitudes imposées par la collectivité, aléas affectant la commercialisation des opérations, gel des capitaux investis dans des réserves foncières sans emploi immédiat, etc.), ainsi que la concurrence représentée par des organismes semi-publics souvent bien implantés (sociétés d'aménagement, SEM, OPAC) (*ibid.*, p. 63-64).

⁶ *Ibid.*, p. 64.

développement de la contractualisation avec les organismes d'HLM ne semblent rencontrer qu'un écho limité dans les interventions locales du 1 % logement à la fin des années 1970. Pour une poignée de conventions signées à l'échelle nationale, on ne compte pas les configurations territoriales où c'est l'atonie qui l'emporte, loin des attentes affichées par les pouvoirs publics et l'UNIL¹.

La réserve que manifestent les CIL dans la construction de partenariats avec les collectivités ou les organismes constructeurs converge en substance avec la volonté de ne pas caler les structures du 1 % logement sur les découpages administratifs existants. Qu'elles soient formulées directement par les CIL ou assimilées par l'UNIL et contenues implicitement dans les orientations élaborées au niveau national ne change rien sur le fond aux réticences qui accueillent la proposition d'une intégration accrue du 1 % logement dans les politiques définies au niveau des territoires. Ces réticences témoignent du rapport conflictuel qui s'opère au sein de l'institution entre intégration et autonomie, à savoir « *entre une stratégie de l'influence, qui commanderait l'adaptation des structures aux territoires du politique, et une stratégie de la représentativité (ou de l'adhésion), qui calquerait l'organisation sur les territoires de l'économie* »².

L'incapacité des CIL à amorcer des dynamiques de coopération sera à l'origine au début des années 1980 de la politique de contractualisation engagée sous l'impulsion du ministère du Logement. La concertation avec les pouvoirs publics présentait jusqu'alors une certaine hétérogénéité quant au niveau d'implication des CIL³. Elle se signale à partir de cette période par la tendance généralisée des acteurs du 1 % logement à poser des restrictions au développement du conventionnement avec les DDE. Si le bilan quantitatif paraît honorable pour l'État – soixante-dix conventions signées dès l'été 1983 –, la mise en œuvre des conventions conclues dans les départements révèle rapidement les failles du dispositif : sous-information des services de l'Équipement, difficultés pour cerner la totalité des interventions des CIL (et notamment les interventions menées hors du département), impuissance globale à

¹ Dans son rapport d'activités pour 1978, l'URCIL Nord fait part de la déception que lui inspire l'absence de politique contractuelle et de convention conclue avec un organisme d'HLM à l'échelle de la région (*Cahiers de l'UNIL*, 113, décembre 1978, p. 15).

² O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 422.

³ Cette variété peut également provenir de l'attitude adoptée par les représentants de l'État vis-à-vis des acteurs du 1 % logement. L'exemple de la gestion du « 0,2 % » au milieu des années 1970 illustre cette possibilité. Si dans certains départements les CIL ont la possibilité de proposer des opérations à la commission de coordination pour le logement des immigrées, ils semblent n'avoir pas voix au chapitre dans les départements – majoritaires en proportion – où la programmation relève exclusivement de la commission ([B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 143).

peser sur la politique d'emploi des fonds¹. Le devenir des structures mises en place pour favoriser la concertation aux niveaux local et départemental constitue une autre expression de l'échec rencontré par la Réforme tranquille. Les COLOCIL et les groupements départementaux des collecteurs ne mettront pas longtemps à tomber dans l'oubli à partir du moment où le paradigme de la décentralisation cèdera le pas devant d'autres impératifs et répertoires d'action dans l'élaboration de la politique du logement². Mise en œuvre avant tout pour sanctionner l'apathie manifestée par les CIL au moment d'inscrire leur action dans les politiques territoriales, la contractualisation avec les DDE apparaîtra dès lors comme une impasse et sera remplacée par des leviers d'intervention permettant à l'État de peser plus directement sur l'orientation des fonds du 1 % logement.

3.2 Un déficit de projet politique dans le domaine du logement

Les pages précédentes tentent de saisir l'action du 1 % logement sous l'angle des critiques qu'elle suscite, des changements qui apparaissent de nature à renforcer sa légitimité et des résistances qu'elle occasionne dans les faits la mise en œuvre de ces changements au sein de l'institution. En cela, elles ont pour propriété de traiter de dynamiques qui la majeure partie du temps ne transparaissent pas explicitement dans les discours des représentants nationaux de l'institution ou dans les échanges qui se produisent avec les pouvoirs publics sur la scène du 1 % logement. En règle générale, en effet, les pratiques discursives des acteurs s'inscrivent dans des processus d'autolégitimation, elles apparaissent très souvent saturées de rhétoriques justificatrices qui tendent à faire écran aux éléments informant effectivement l'action. Le propos exposé ici s'inscrit dans une approche similaire. Il vise une nouvelle fois à mettre en évidence des logiques et des processus qui ne ressortent pas clairement des discours officiels

¹ Ces résultats inciteront certains observateurs à critiquer la trop grande « tranquillité » de la réforme engagée par Roger Quilliot (cf. R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, p. 19-22). Les limites de cette réforme se traduiront également chez les détracteurs du 1 % logement par un maintien de la pression exercée sur l'institution. Le président de la fédération nationale des offices publics d'HLM, Jacques Badet, saisit ainsi l'occasion offerte par le 44^e congrès national des HLM du 17-20 juin 1983 pour réactualiser la critique adressée au 1 % logement : « *Il n'est que temps (...) qu'une affectation prioritaire du 1 % au logement social, en particulier du secteur locatif, soit garantie avec rigueur. Les offices ne peuvent être que déçus de la réforme amorcée par le protocole d'accord État-UNIL, réforme si tranquille que le souci d'apaisement semble l'avoir totalement emporté sur l'esprit de réforme* » (Cahiers de l'UNIL, 168, août 1983, p. 169).

² Cette inflexion est perceptible dans le discours prononcé à la tribune du Congrès de Lille par Jean-Paul Bardin. À sa manière de dresser le bilan de la contractualisation avec les DDE, le délégué général de l'UNIL semble prendre acte des déplacements qui s'opèrent au même moment dans la teneur de l'exercice de justification : « *Le système de conventions avec les DDE a permis de faire en sorte que nos prévisions concordent avec celles de l'État et a donné à l'action des collecteurs une dimension nouvelle. Nous en avons fait à peu près le tour et nous en connaissons dans la forme actuelle tous les avantages et toutes les limites* » (Cahiers de l'UNIL, 181-182, octobre-novembre 1984).

ou des contenus édités par l'UNIL. Pour cela, il mobilise plusieurs niveaux d'analyse, s'efforçant à la fois d'interroger les logiques d'acteurs qui n'ont pas l'habitude de s'exprimer publiquement sur le 1 % logement (à l'exemple du ministère des Finances), d'identifier dans les angles morts de la communication de l'UNIL les pratiques susceptibles de peser sur le devenir de l'institution, ou encore de mettre en perspective les changements à l'œuvre dans l'organisation du 1 % logement au regard de dynamiques qui se manifestent sur des scènes extérieures à cette institution. L'objet de l'analyse est d'élargir notre perception des obstacles auxquels se heurte la justification élaborée par l'UNIL au cours des années 1968-1983 et qui empêchent celle-ci d'établir la valeur de l'action engagée par le 1 % logement. Ces obstacles sont en effet loin de se limiter aux contradictions qui s'exercent au niveau des interventions des CIL ou dans les interactions entre acteurs locaux et centraux de l'institution. Ils tiennent en grande partie aussi à des mécanismes qui opèrent à l'échelle nationale, au niveau de l'État (reformulation des finalités et des modalités de l'action publique) comme dans la sphère paritaire (positions adoptés par les organisations professionnelles à l'égard du 1 % logement, réactions aux critiques mettant en cause la pertinence de leurs prérogatives, etc.).

Afin de comprendre la nature et la portée de ces contraintes qui forment une limite à la légitimation du 1 % logement, nous sommes amené dans les pages suivantes à remobiliser divers éléments exposés dans les chapitres précédents. Certains pour étayer des enseignements dont les premiers signes étaient perceptibles dès avant les années 1970 (par exemple la faiblesse de la médiation réalisée par les acteurs paritaires au niveau des CIL¹). D'autres pour saisir au plus près la manière dont les modifications qui surviennent dans l'environnement de l'institution (transformation de la politique du logement, inversion du rapport de force social...) ² pèsent sur les interactions qui se produisent entre les acteurs et conduisent ceux-ci à définir un certain nombre de changements dans l'organisation du 1 % logement. Notre propos se décompose en trois temps. Il porte d'abord sur la manière dont l'État reformule ses attentes et redéfinit ses modalités d'intervention vis-à-vis du 1 % logement pendant la période étudiée (3.2.1). Il s'efforce ensuite de cerner les mécanismes à l'origine du déficit de la médiation opérée par les partenaires sociaux. Pour cela, il traite successivement des divisions internes à la sphère professionnelle (3.2.2) et de l'incapacité des représentants économiques et sociaux à élaborer un projet spécifique sur la question du logement (3.2.3).

¹ Cf. chapitre IV

² Cf. chapitre V.

3.2.1 Une modification des équilibres de forces sur la scène de la politique du logement

Les représentants de l'État auxquels il est fait référence dans ce chapitre sont généralement issus du ministère du Logement (ministres, membres du cabinet du ministre, hauts fonctionnaires). Ce faisant, ils sont porteurs d'approches sensiblement comparables qui convergent sur l'idée selon laquelle la politique du logement doit continuer à s'inscrire dans la conception universaliste définie après-guerre. La prégnance du répertoire universaliste chez ces acteurs ne doit cependant pas masquer la diversité des sensibilités qui s'affirment au sein de l'État pendant les années 1970. Ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, cette période se caractérise en effet par une remise en cause du consensus sous-jacent à l'intervention de l'État, remise en cause qui se traduit en particulier par l'apparition de « points de vue » institutionnels différents¹ et de nouvelles recettes d'action publique. Nous avons établi en outre que ce phénomène n'était pas sans incidence sur les relations entre pouvoirs publics et gestionnaires de la PEEC ni sur la définition des normes fixant les possibilités d'emploi des fonds. De fait, les évolutions qui s'opèrent sur ce double plan témoignent de l'influence acquise sur la scène de la politique du logement par des régulations dont l'émergence – à la marge de la régulation universaliste ou en opposition à celle-ci – insuffle des finalités nouvelles à l'intervention publique et entraîne une révision complète des instruments adoptés après-guerre². Désormais, la définition de l'organisation du 1 % logement résultera en partie de la lutte que se livrent des acteurs et des groupes puisant dans des répertoires distincts les arguments qui leur permettent de soutenir des visions concurrentes de ce que doit être l'action de l'institution et des changements à entreprendre pour renforcer son efficacité. Il s'agit ici de saisir la manière dont ces régulations se positionnent par rapport à la question du 1 % logement et les effets qu'elles engendrent à la fois en termes de délégitimation de l'institution et de recomposition des forces en présence sur la scène du logement.

L'affirmation d'une capacité inédite à remettre en cause l'organisation du 1 % logement

Si les régulations concurrentes divergent sur le contenu des solutions à mettre en œuvre en réponse au problème du logement, elles se rejoignent notamment sur le constat d'une

¹ L'expression est empruntée à P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 207.

² Cf. chapitre V.

déconnexion entre l'emploi des fonds issus de la PEEC et l'orientation de la politique du logement ainsi que sur la revendication d'une transformation de l'organisation du 1 % logement. Cette transformation revêt une tournure plus ou moins radicale selon les critiques mobilisées par les acteurs et les répertoires d'où proviennent les recettes d'action dont ils se font les relais. Ces critiques ont toutes pour point commun pendant cette période de trouver un débouché sur la scène politique. Dans le cas de la critique marxiste, cette traduction s'opère à travers une série de propositions de loi soutenues par une partie de la gauche parlementaire. Ces propositions suggèrent en particulier d'augmenter le taux de la participation à laquelle les grandes entreprises sont astreintes¹. La critique décentralisatrice transparait pour sa part dans la plupart des rapports officiels traitant de la question du logement pendant la seconde moitié des années 1970. Elle donne lieu à des propositions qui diffèrent sensiblement selon les conceptions de l'action publique en présence, entre transfert de la décision vers des instances de concertation pilotées par l'État à l'échelle nationale et départementale pour les uns, et territorialisation partielle de la ressource *via* l'affectation aux collectivités locales d'une fraction des fonds versés par les entreprises pour les autres (voir *supra*). Ce second projet semble alors susciter l'adhésion de plusieurs maires. Il se décline à travers diverses revendications relatives à l'utilisation des fonds du 1 % logement ou à la gestion des droits de réservation acquis par les CIL dans le parc locatif social des grandes villes².

De toutes les critiques formulées à l'encontre des gestionnaires de la PEEC au cours des années 1968-1983, celle qui émane de la régulation libérale en gestation est certainement la plus déstabilisatrice pour l'équilibre qui prévalait jusque-là entre l'orientation générale de

¹ Deux propositions de loi peuvent être rappelées à titre d'illustration. La première, déposée en 1976 par le groupe communiste de l'Assemblée nationale, vise à instaurer une contribution de 2 % pour le logement des immigrés et une augmentation du taux de l'obligation pour les entreprises de plus de 300 ou 1000 salariés (*Cahiers de l'UNIL*, 82, mai 1976, p. 52 et 54). La seconde, émise trois ans plus tard par le même groupe parlementaire, propose cette fois de porter le montant de la PEEC à 3 % pour les entreprises de plus de 1000 salariés et de confier la collecte des fonds aux comptables publics (*Cahiers de l'UNIL*, 115, février 1979).

² Le clivage existant entre la critique marxiste et la critique décentralisatrice recoupe largement les divergences qui s'observent au même moment dans les intentions affichées par les partis de la gauche parlementaire. Ces différences sont rendues visibles à l'approche des élections législatives de 1978 par un sondage mis en œuvre par l'UNIL auprès des grands partis politiques. Estimant que la PEEC constitue un salaire différé, le PCF réclame l'adoption d'un paritarisme « réel » dans les CIL ainsi que l'instauration d'une obligation de 2 % pour les entreprises de plus de 300 salariés. Joignant sa voix à la revendication d'un paritarisme « véritable », le parti socialiste met en avant sa vision d'un 1 % logement plus fortement ancré dans les territoires, quitte pour cela à ce que la gestion d'une partie de la PEEC soit transférée aux collectivités locales (conformément en cela aux préconisations formulées dans le rapport Guichard). On notera également la variété des positions exprimées dans ce même sondage par les partis de droite, la satisfaction générale affichée aussi bien au niveau de l'UDF que du RPR se doublant dans leurs cas de critiques visant la concentration des fonds en région parisienne ainsi que l'insuffisance de l'effort mis en œuvre en faveur de l'accession à la propriété (*Cahier de l'UNIL*, 104, mars 1978, p. 2).

la politique du logement et l'action du 1 % logement. Bien que discret dans les débats qui animent la scène de la politique du logement, le ministère des Finances enregistre pendant cette période un accroissement sensible de l'influence qu'il exerce sur la conception des politiques élaborées dans ce secteur de l'action publique¹. Cette influence se manifeste également à travers les préconisations émises dans une série de rapports officiels sur la question du 1 % logement. Déjà convoquée au début de la décennie dans le rapport Consigny ainsi que dans les rapports rendus par la Commission de l'Habitation du VI^e plan, la rationalité gestionnaire est érigée en règle incontournable par les membres de la Commission Barre à la veille de la réforme de l'aide au logement². À partir de cette date, la demande de rationalisation de la gestion des CIL deviendra un passage obligé de toute étude prétendant produire une expertise sur l'action du 1 % logement. La critique gestionnaire revêt dès lors une efficacité redoutable dans le rapport de force engagé par le ministère des Finances afin de remettre en cause le double ancrage de la PEEC dans la sphère paritaire et dans le champ de l'aide à la pierre. Par-delà les dysfonctionnements propres à l'action des CIL (perte d'efficacité des aides délivrées aux salariés des entreprises, etc.), cette critique prospère sur les transformations qui s'opèrent dans la politique du logement, et tout particulièrement sur la réduction du besoin de financement qui caractérise le secteur de la construction aidée. Alors que la ressource financière engendrée par la PEEC connaît parallèlement une augmentation continue, elle a tout loisir dans ce contexte de pointer une inadéquation fondamentale dans les modalités d'allocation des fonds et de reprocher aux CIL une tendance à thésauriser les sommes versées par les entreprises. Au final, les représentants de l'institution apparaissent particulièrement désarmés devant une argumentation qui tend à réduire le 1 % logement à sa stricte dimension financière³ et révèle en creux leur impuissance à produire un projet politique à même d'en établir la légitimité¹.

¹ L'inflexion néo-libérale de la politique du logement qui s'opère de manière progressive à partir des années 1980 est contenue en germes dans une poignée de recettes qui se dévoilent au cours des années 1970 : banalisation du financement du logement et volonté de passer le relais au secteur libre, recentrage social de l'aide au logement, substitution de l'aide à la personne et de l'aide fiscale à l'aide à la pierre (cf. chapitre V). L'influence de la régulation libérale se mesure alors notamment au fait que le logement perd son statut de priorité nationale dans le IX^e plan (1984-1988).

² La gestion des fonds issus de la PEEC se voit assigner un impératif d'efficacité semblable à celui qui s'impose alors à l'emploi des ressources budgétaires : « *La collectivité, dans son ensemble, ne peut (...) se désintéresser des conditions d'utilisation d'une telle masse de capitaux qui est prélevée sur la production nationale en application d'une obligation législative et qui a tendance à croître fortement. Dans ce domaine, comme dans celui des aides budgétaires, il faut s'assurer que les concours supportés par l'économie nationale sont bien adaptés aux besoins, se dirigent par priorité vers les emplois les plus utiles et ne comportent aucune mesure de gaspillage* » (R. Barre, 1975, *op. cit.*, p. 118).

³ L'UNIL n'aura pourtant de cesse à partir de la fin des années 1970 de lutter contre la diffusion de cette vision tronquée du 1 % logement. Jean-Paul Bardin rappelle par exemple à la tribune du congrès de Grenoble : « *Parce que nos organismes sont collecteurs du 1 %, les pouvoirs publics comme les constructeurs sociaux ont voulu*

Une organisation dont la définition suscite une controverse au sein du gouvernement

Conséquence avant tout des divisions et des limites de la capacité de représentation des partenaires sociaux (voir *infra*), cet affaiblissement des acteurs de l'institution confère un rôle central au ministère du Logement. Compte tenu de l'équilibre des forces en présence, les initiatives prises par celui-ci constituent l'une des principales ressources mobilisables par le 1 % logement pour contrer les critiques dont il est la cible. Une divergence fondamentale se signale entre ce ministère et celui des Finances sur la définition de l'emploi des fonds issus de la PEEC. Partisan avec les autres composantes de la régulation libérale d'une réforme en profondeur de la politique du logement, ce dernier s'emploie à stimuler une critique gestionnaire destinée à légitimer le principe d'une budgétisation (ou d'un transfert) d'une partie de la ressource pour financer d'autres interventions. Le ministère du Logement récuse pour sa part un scénario dans lequel la réduction des fonds issus de la PEEC l'exposerait selon lui au risque d'une perte de maîtrise sur la politique dont il a la charge et à une dégradation de sa propre capacité d'action. Indépendamment du choix des politiques sélectionnées pour bénéficier de l'apport financier au détriment des emplois habituels du 1 % logement, la perspective d'une « fiscalisation » de la PEEC présente dans l'immédiat pour lui le défaut d'impliquer une réduction du volume des fonds mobilisables par le secteur de la construction. À plus long terme, elle induit la disparition de toute priorité d'affectation et véhicule l'hypothèse d'une suppression de l'aide complémentaire au logement que constitue la contribution obligatoire².

trop ramener leurs interventions au seul aspect financier. Or, les CIL ne sont pas des banquiers, leur métier couvre une action plus vaste » (Cahiers de l'UNIL, 153, mai 1982, p. 26).

¹ L'émergence d'une critique libérale de l'action du 1 % logement n'est pas totalement exempte de convergences avec les positions défendues par les représentants de l'institution. Ces convergences sont visibles dans certains projets élaborés par des ministres d'inspiration libérale pour réformer l'emploi des fonds. L'élargissement de l'emploi des fonds vers le secteur locatif intermédiaire (entre le logement HLM et le logement privé) sera ainsi envisagé ouvertement à plusieurs reprises par l'exécutif (voir notamment les propositions faites par Albin Chalandon en faveur d'un « *nouveau type de logement social* » lors de l'Assemblée générale de l'UNIL du 1^{er} octobre 1970, cf. *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 29 bis, novembre 1970, p. 18-19).

² Cette vision d'un rapport de force interministériel placé sous le signe de la maîtrise de l'affectation des fonds du 1 % logement est exposée par Jean-Paul Bardin lors du séminaire d'études organisé à Maubuisson en 1981 : « *En fait, il y a deux positions et deux démarches de (la part des pouvoirs publics). Tout d'abord, le Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie constate que l'investissement du "1 %" dans le logement représente 6 milliards et constitue donc un levier, d'autant plus important que lui-même s'est désengagé en partie, de l'investissement. (...) Tout Ministre, tout fonctionnaire, a le réflexe normal de dire que le "1 %" doit suivre fidèlement la politique de l'État, qu'il n'est pas possible qu'il n'en soit pas ainsi et que le "1 %" ne peut pas être un État dans l'État. (...) Je ne crois pas que les fonctionnaires par principe veuillent nous absorber. Aussi leur position de demande de dialogue nous est plutôt favorable, surtout sur le plan local. (...) Une autre attitude est celle du Ministère des Finances. Ce Ministère a en charge la politique financière du Pays. Actuellement, il mène une politique bien déterminée. Il contrôle tous les robinets de crédit. Or le "1 %" lui échappe. (...) Par ailleurs, nous apparaissions comme une ponction sur l'économie, pour redistribuer de l'argent à un secteur qui*

Certes, les responsables politiques nommés à la tête de ce ministère manifestent des dispositions variables à l'égard du 1 % logement, certains allant jusqu'à se faire ponctuellement les porte-voix d'une approche gestionnaire dont ils partagent la sensibilité libérale¹. Mais en règle générale, l'attitude des ministres successifs consiste à se poser en garant de l'intégrité du taux de la PEEC et du maintien des responsabilités confiées aux CIL. Par-delà la figure imposée qui, à chaque remaniement ministériel, consiste à rassurer sur la volonté de l'exécutif d'inscrire son action dans une logique de partenariat avec les organisations gestionnaires, le ministère du Logement a ainsi tendance à se positionner sur la durée dans un rôle de protection de l'institution face aux acteurs susceptibles de remettre en question celle-ci. Cette offre de protection provient de l'administration qui, conformément à la distribution des rôles caractéristique du modèle de la gestion étato-corporative, exerce une fonction de réglementation mais également de relais des positions du 1 % logement dans l'appareil politique². Elle tient également de l'implication personnelle que le ministre est disposé à consentir pour préserver la spécificité de l'institution lorsque celle-ci lui semble menacée³. Elle réside enfin par extension dans la mobilisation que les autres composantes de

continue d'avoir la réputation d'être facteur d'inflation » (*Cahiers de l'UNIL*, 139-140, mars-avril 1981, p. 34-35).

¹ De fait, les deux ministres de tutelle issus de la droite libérale sont ceux avec lesquels les représentants du 1 % logement entretiennent les relations les plus distantes pendant la période étudiée. Dans l'esprit de plusieurs responsables de l'institution, Albin Chalandon demeure le ministre de l'Équipement et du Logement qui a caressé l'idée de « fiscaliser » la PEEC au début des années 1970 (voir *supra*). Quant à Michel d'Ornano, ministre de l'Environnement et du cadre de vie sous le gouvernement de Raymond Barre, il assume sans ambiguïté à la tribune du Congrès de Paris en 1980 la mesure consistant à contingenter l'accès aux prêts pour l'accession à la propriété (ceci alors même qu'une telle mesure est alors perçue comme une entaille fondamentale à l'autonomie de l'institution par les membres du 1 % logement). Notons que le ministère de Michel d'Ornano est plus généralement marqué par les rapports tendus qu'entretient le responsable politique avec le monde HLM et la distance qu'il affiche avec le compromis inscrit dans la loi de l'aide au logement de 1977 (P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 152-153).

² Ce double positionnement de l'administration s'observe dans différents secteurs de l'action publique (J.-D. Reynaud, 1997, *op. cit.*, p. 235). Il doit sa généralisation au mécanisme de légitimation croisée qu'il recèle : « *Les directions des ministères sont ainsi en position de négociation directe avec les représentants d'intérêts particuliers sans passer par les élus ; elles y trouvent une base sociale qui leur est propre et qui les transforme en porte-parole de ces intérêts jusque dans les arbitrages interadministratifs. Mais à l'inverse, les groupes socioéconomiques voient dans les fonctionnaires un interlocuteur qui pèsent de tout leur poids de sa "compétence technique" dans la prise de décision. Ils prennent vite l'habitude de s'adresser directement à l'administration "compétente", qui, elle-même, apprend l'art de la "consultation", une façon comme une autre de se "couvrir"* » (A. Gauron, 1983, *op. cit.*, p. 54-55).

³ La propension qu'ont certains ministres à se transformer en défenseurs des valeurs « libérales » de l'institution – au sens classique du terme – trouve son expression la plus aboutie sous le ministère de Jacques Barrot, secrétaire d'État au Logement entre mai 1974 et mars 1978. En témoigne notamment le propos développé par celui-ci en réponse à la question d'un parlementaire préconisant l'instauration d'une contribution de 0,2 % en faveur des travailleurs retraités : « *Il ne paraît (...) pas indispensable qu'une fraction du 1 % soit destinée spécialement au logement des travailleurs retraités sous une forme autoritaire. Le problème du logement des retraités est d'une nature beaucoup trop complexe pour être adapté à un système rigide d'attribution de prêts ou de réservations obligatoires. Il apparaît que, dans ce domaine, une liberté de choix et d'emploi du 1 % doit être préservée pour permettre précisément aux organismes collecteurs d'adapter l'utilisation de leurs fonds en fonction des besoins spécifiques de cette catégorie de travailleurs* » (*Cahiers de l'UNIL*, 92, mars 1977, p. 46-

la régulation universaliste sont disposées à mettre en œuvre pour empêcher des mesures susceptibles de mettre en cause les intérêts ou les valeurs qu'elles défendent¹. D'une manière générale, les soutiens que les acteurs du 1 % logement sont en mesure de se procurer auprès de leur environnement institutionnel semblent avoir connu un regain avec la réactualisation de l'échange politique opéré au moment de la création de l'UNIL et le renforcement du rapport d'interdépendance dû à la désignation d'un interlocuteur unique auprès des pouvoirs publics.

Ce dispositif défensif présente un bilan relativement positif au début des années 1980. Sa mise en place s'inscrit alors clairement dans les initiatives qui ont contribué à conserver l'organisation du 1 % logement relativement inchangée depuis une quinzaine d'années. Parmi les réformes engagées au cours de cette période, aucune ne remet en effet fondamentalement en cause les responsabilités déléguées aux représentants socioprofessionnels. La meilleure preuve de cette réussite est la mise en échec répétée des projets de « fiscalisation » élaborés de manière plus ou moins formelle au niveau du ministère des Finances ou de la Direction du Budget – quand ils ne sont pas en partie fantasmés par les membres de l'institution². Un autre signe attestant de la capacité des membres de la régulation universaliste de parer aux projets susceptibles de réduire les ressources ou le champ d'intervention du 1 % logement se situe dans les choix opérés par le gouvernement en matière de fixation du seuil de l'obligation. En dépit de la pression qui s'exerce sur le niveau des prélèvements obligatoires à partir de la fin

47). La bonne entente avec cette figure de la démocratie chrétienne est telle que les responsables de l'UNIL lui rendront un hommage appuyé au moment de son départ vers le ministère du Commerce (G. Martinon, J.-P. Bardin, « Jacques Barrot », *Cahiers de l'UNIL*, 105, avril 1978, p. 2-2 bis).

¹ L'UNIL développera rapidement des pratiques à même de susciter ce type de mobilisations. Elle prend ainsi l'habitude de diffuser un discours mettant systématiquement l'accent sur la convergence d'intérêt présumée entre le 1 % logement et les différentes composantes de la régulation universaliste : « *Cette fiscalisation, dont nous sommes perpétuellement menacés, ferait donc l'affaire de l'État en général, à l'exclusion du Ministère de l'Équipement, de tous les constructeurs sociaux et surtout des salariés* » (*Cahiers de l'UNIL*, 81, avril 1976, p. 2). Elle va plus loin et développe une véritable stratégie de communication à travers la mise en place du GERP, organisme chargé de mobiliser des soutiens contre les initiatives unilatérales de l'État et d'établir le caractère incontournable du 1 % logement dans la politique du logement (voir *supra*). Les effets de l'intervention du GERP se font sentir notamment au cours des mois suivant la parution du décret du 5 mars 1980, période pendant laquelle plusieurs dizaines de parlementaires – issus pour la plupart de l'inter-groupe parlementaire chargé du logement – adressent au ministre de l'Environnement et du cadre de vie des questions récurrentes interrogeant le bien-fondé des mesures adoptées et demandant la suppression du plafond imposé pour l'accès aux prêts complémentaires pour l'accession à la propriété.

² Des tentations de « fiscaliser » la ressource du 1 % logement sont régulièrement imputées à ces organisations ministérielles dans les colonnes des *Cahiers de l'UNIL* à la fin des années 1970. Pour la seule année 1978, par exemple, le périodique s'attache pendant l'été à relayer les soupçons nourris par le président du GIMPLOS au sujet d'un projet de « parafiscalisation » du 1 % logement (budgétisation de la moitié de la ressource et mise à disposition de la part restante à une commission départementale dirigée par les services du ministère du budget), avant de prêter quelques mois plus tard à l'État l'intention de renflouer les caisses de la Sécurité sociale ou de l'UNEDIC avec les fonds du 1 % logement (*Cahiers de l'UNIL*, 108-109, juillet-août 1978, p. 23 et 114, janvier 1979, p. 32).

des années 1970, le principe d'un relèvement de ce seuil est périodiquement rejeté par l'exécutif au nom de la valeur ajoutée qu'il identifie dans l'action du 1 % logement¹.

L'institution ne sort cependant pas indemne des critiques formulées par les régulations qui s'affirment sur la scène de l'action publique au cours des années 1968-1983. Parmi les mesures qui vont à l'encontre des intérêts des acteurs du 1 % pendant cette période, certaines résultent de projets élaborés au sein du ministère du Logement. Préparés par des acteurs situés à la marge de la régulation universaliste et qui suscitent l'émergence de régulations thématiques pendant les années 1970², ces projets remportent l'adhésion du ministre au gré des modifications qui s'opèrent dans l'ordre des priorités inscrites sur l'agenda politique et des soutiens qu'ils parviennent à agréger sur la scène de la politique du logement. C'est le cas de la mesure portant création du « 0,2 % » en faveur du logement des travailleurs migrants en 1974. Insérée dans la loi de finances pour 1975, cette disposition s'interprète comme une marque de l'influence gagnée conjointement par la régulation pour le logement des défavorisés et l'administration en charge du logement des immigrés³. Elle offre également l'opportunité à la Direction du Budget d'opérer un redéploiement de l'aide publique consacrée aux populations immigrées et de soulager l'effort consenti par l'État dans ce domaine en transférant au 1 % logement la charge de financer l'intervention sur le bâti (voir *supra*). Adoptée au même moment par le législateur, la décision d'élargir le champ de l'obligation d'investir à la réhabilitation du parc ancien constitue une autre illustration de l'influence exercée par les régulations thématiques sur la définition du cadre réglementaire du 1 % logement. Comme dans le cas du « 0,2 % », l'inscription de cette mesure dans la loi de finances manifeste en outre la convergence d'intérêts qui existe sur ce thème avec une régulation libérale animée par la volonté de faire émerger une offre en direction des plus démunis dans le secteur locatif libre et, ce faisant, de mettre en évidence l'inefficacité sociale qu'elle attribue au parc d'HLM⁴.

¹ Voir à ce propos la réponse formulée en décembre 1978 par le ministre du Travail et de la participation suite à une question du député UDF Jean-Claude Gaudin soulevant l'hypothèse d'une exonération des entreprises de moins de vingt ou trente salariés : « *le relèvement systématique du seuil de dix à vingt salariés présenterait de sérieux inconvénients : cette mesure conduirait notamment à priver près d'un million de salariés des avantages que leur procure la participation obligatoire de ces employeurs à la construction ou à la formation professionnelle continue, dont ils sont les bénéficiaires directs ou indirects* » (*Cahiers de l'UNIL*, 121, septembre 1979, p. 31).

² Cf. chapitre V.

³ Dans un contexte où cette question revêt une dimension politique de premier plan (grèves de loyers dans les foyers de travailleurs migrants, répétition des incendies meurtriers dans les bidonvilles et immeubles anciens insalubres).

⁴ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 133-136.

Mais les mesures législatives et réglementaires relatives au 1 % logement ne ressortent pas toutes d'initiatives élaborées au sein du ministère du Logement. À la différence des exemples précédents, plusieurs dispositions sont adoptées sous l'effet de pressions en provenance d'acteurs extérieurs à la régulation universaliste qui réussissent ponctuellement à neutraliser les protections mises en place avec le concours de cette dernière. Les transferts de charge décidés pour financer l'aide à la personne (1971) et la formation professionnelle (1978) illustrent parfaitement ce cas de figure. À l'instar de la mise en place du « 0,2 % » en 1975, il s'agit dans les deux cas de mobiliser les fonds issus de la PEEC pour compenser le choix de ne pas imputer au budget de l'État ou aux entreprises le coût induit par une politique donnée¹. Une logique similaire préside à l'exonération de charge instaurée au profit des petites entreprises par la loi du 10 juillet 1979. Reposant sur un mécanisme d'abattement portant sur le montant de la masse salariale, ce système de transition d'une durée de trois ans permet aux entreprises qui atteignent le seuil des dix salariés d'être assujetties à la PEEC de manière graduelle². Cette mesure vise explicitement à atténuer l'effet de seuil engendré par plusieurs contributions – la PEEC, la formation continue, le versement-transport – et que l'on perçoit comme un obstacle à la création d'emplois dans le contexte de la crise économique. Adoptée en réponse aux inquiétudes qu'avaient relayées plusieurs parlementaires au cours des mois précédents afin de justifier un relèvement du seuil de l'obligation, elle constitue en définitive un moindre mal pour les tenants de l'approche universaliste. L'adoption de cette mesure d'exonération n'en marque pas moins une avancée notable pour la régulation libérale en ce qu'elle contribue à l'affirmation d'un nouveau cadre de contraintes dans lequel l'action du 1 % logement – au même titre que la politique du ministère du logement – n'a désormais d'autre choix que de s'inscrire³. Ce changement préfigure en cela l'avènement d'une configuration dans laquelle les mécanismes justifiant une reprise en main du dispositif par l'État – logique d'ajustement sectoriel de l'utilisation des fonds, influence des nouveaux

¹ Revenant lors du Congrès de l'UNIL organisé à Bordeaux sur l'instauration de la contribution de 0,1 % en faveur du FNAL, le directeur de la Construction, Robert Lion, précise en creux les responsabilités respectives du ministère des Finances – à l'origine de cette mesure – et du ministère de l'Équipement, qui s'est montré impuissant à empêcher celle-ci : « *D'un point de vue global, ceci exigeait des ressources et il était important de ne pas faire peser de charges supplémentaires sur les entreprises. D'où la compensation qui a été décidée au détriment du taux de la cotisation patronale et vous savez que le Ministre de l'Équipement n'a pas considéré cette affaire avec enthousiasme* » (*L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 38).

² *Cahiers de l'UNIL*, 120, juillet-août 1979, p. 62.

³ Preuve de l'accès des thèses libérales au statut de recettes pertinentes de l'action publique, les raisons qui sous-tendent ce grignotage de l'assiette de la PEEC sont exposées par Michel d'Ornano lui-même à l'assistance du Congrès de Paris en 1980 : « *Le 1 % n'est pas une cotisation volontaire des entreprises : c'est une obligation instituée par la loi et qui constitue, pour ces entreprises, une charge. De telles charges doivent être créées ou maintenues pour des raisons impérieuses et pour des objectifs d'intérêt national, tout particulièrement dans une époque où les circonstances économiques sont difficiles du fait de la concurrence internationale* » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 153).

paradigmes de l'action publique, logique de rivalité entre les instruments, etc. – tendront à prendre le pas sur la logique de l'échange politique au profit de la perte de légitimité du 1 % logement.

3.2.2 La permanence de divisions profondes au sein de la sphère professionnelle

La séquence 1968-1983 est marquée par la réforme des modalités de gouvernement du 1 % logement et la généralisation du paritarisme aux niveaux local et national de l'institution. Lorsqu'elle est adoptée au milieu des années 1970, cette réforme semble devoir permettre aux organisations professionnelles – et en particulier aux acteurs confédéraux dont les responsabilités ont été sensiblement accrues avec la création de l'UNIL – de jouer un rôle décisif dans la définition des orientations relatives à l'intervention du 1 % logement. En renforçant les prérogatives des représentants des salariés, cette évolution est également censée résoudre plusieurs dysfonctionnements qui, s'ils commencent seulement à se faire jour, apparaissent déjà comme des obstacles à l'efficacité de l'œuvre engagée et à la légitimité de l'institution¹. Tout indique cependant dans le fonctionnement concret du 1 % logement que la réforme peine à porter ses fruits au cours des années suivantes. Fondamentalement, la médiation opérée par les représentants des employeurs et des salariés demeure entravée par une série de contraintes. Parmi ces contraintes, l'existence de tensions inter et infra-organisations joue un rôle de premier plan.

Des contradictions manifestes au niveau du patronat...

Ces tensions – dont on sait qu'elles dépassent le cadre du 1 % logement et qu'elles sont propres au fonctionnement du système français de relations professionnelles – tiennent d'abord aux clivages qui s'expriment au sein du patronat sur l'attitude à adopter vis-à-vis de l'institution paritaire. De ce point de vue, elles ne constituent en rien une nouveauté. La question du positionnement de l'acteur patronal par rapport au 1 % logement suscite des oppositions franches après-guerre (contexte de la création des premiers CIL et du processus menant à l'instauration de la PEEC), comme durant les années 1950-1960, période au cours

¹ Parmi ces dysfonctionnements, on peut rappeler en particulier l'existence d'une asymétrie dans les capacités respectives du patronat et des syndicats de salariés de peser sur la gestion des CIL, l'impuissance des mandataires salariés à construire une approche autonome de la question du logement, ainsi que la prépondérance de la technocratie dans les CIL, résultat de la difficulté rencontrée par les assemblées paritaires pour élaborer un projet politique et placer leur action au service d'un intérêt supérieur (cf. chapitres IV et V).

de laquelle la définition du sens à donner à l'œuvre engagée fait débat entre le CNPF et les dirigeants des CIL paritaires¹. Ces divisions demeurent vivaces pendant les années 1970. Elles se manifestent en particulier à travers les différends qui émaillent les relations entretenues par un certain nombre de CIL avec l'UNIL. De fait, elles recouvrent une dimension structurelle qui tient autant aux difficultés spécifiques de l'action collective patronale² qu'à l'organisation et aux modalités de fonctionnement interne du CNPF³.

Dépourvue de lien direct avec les entreprises, la confédération patronale voit son action limitée par la prépondérance d'un principe – l'autonomie du chef d'entreprise – qui agit contre l'élaboration d'un intérêt collectif et l'émergence d'une entité à même de représenter celui-ci. Issu du regroupement de structures dont l'affiliation est libre et volontaire (syndicats, fédérations professionnelles et unions interprofessionnelles territoriales), le CNPF souffre ce faisant d'un manque d'intégration verticale qui réduit sa capacité à parler au nom de l'ensemble des employeurs et amoindrit l'ascendant qu'il est en mesure d'exercer sur ses membres⁴. Cette faiblesse se traduit par la permanence d'une concurrence entre les structures dans des domaines tels que l'accès aux ressources patronales (la ressource financière notamment), la conquête d'une influence sur la scène politique ou l'élaboration des programmes revendicatifs⁵. Elle entretient un morcellement qui résulte de la non-régulation des divergences d'intérêts que la sphère patronale recèle en son sein. Dès lors, les choix opérés dans le cadre de la représentation des employeurs sont étroitement dépendants dans leurs contenus des tensions qui s'exercent au sein de l'appareil patronal. Outre le rapport de force qui oppose historiquement les échelons confédéraux aux organisations d'industrie, ces tensions recoupent une série de clivages internes au monde patronal : fédérations professionnelles vs. unions territoriales, unions patronales interprofessionnelles vs. chambres de commerce et de l'industrie, secteur de l'industrie vs. celui des services, CNPF vs. autres

¹ Cf. chapitres III et IV.

² Ces difficultés tiennent notamment au fait que les acteurs censés éprouver un intérêt commun – les employeurs – entretiennent par ailleurs des relations concurrentielles sur un marché économique.

³ Sur cette question, voir notamment J. Bunel, 1996, « Les dilemmes de l'action patronale », *La revue de l'IREES*, 20, p. 5-34 et M. Offerlé, 2009, *Sociologie des organisations patronales*, Paris, La Découverte.

⁴ Cette propriété assimile davantage l'organisation patronale à un archipel d'entités autonomes qu'à une structure véritablement unifiée : « *la multitude des structures d'information du patronat ne facilite pas la mise en œuvre d'une politique globale. Chacune des instances, professionnelle ou inter-professionnelle, estime seule avoir vocation à représenter l'ensemble et à agir en vue de la satisfaction de ses intérêts particuliers au nom de l'intérêt général* » (Y. Pergeaux, 1967, *op. cit.*, p. 318). Une telle architecture contribue dès lors à vider de sa substance le titre de « patron des patrons » que le langage courant attribue au président du CNPF : « *Il n'y a pas au CNPF un sommet stratégique qui peut mobiliser son centre opérationnel, c'est-à-dire ses adhérents à partir de ses ordres et de ses objectifs, à travers une ligne hiérarchique composée de ses permanents et responsables de fédérations, syndicats et unions patronales interprofessionnelles* » (J. Bunel, 1997, « Représentation patronale et représentativité des organisations patronales », *Travail et emploi*, 70, p. 9).

⁵ *Ibid.*, p. 14.

organisations représentatives des employeurs (CGPME et UPA), Paris vs. province ou encore entreprises de grande taille vs. petites et moyennes entreprises.

Les divisions occasionnées au sein de la représentation patronale par la question du 1 % logement ne se réduisent pas à cette dimension structurelle. Elles renvoient également à l'émergence de composantes patronales partisans d'une réduction – sinon d'une suppression – de la PEEC. Cette évolution est liée aux transformations qui affectent l'activité économique pendant les années 1970 et à la manière dont ces transformations accentuent la différenciation des intérêts patronaux et conduisent alors le CNPF à infléchir sa doctrine sociale¹. Les mutations qui s'opèrent au sein de l'appareil productif ont d'abord pour effet de modifier le rapport qu'entretient une partie des employeurs au territoire². En accélérant l'essor d'activités de services nécessitant la proximité avec les consommateurs dans les villes au détriment des industries qui dépendent de ressources localisées et peu transférables (matières premières, main-d'œuvre, fournisseurs...), ces mutations conduisent les entreprises à glisser d'un rapport d'« appartenance territoriale » vers des formes d'« ancrage » plus versatiles et dépendant des avantages compétitifs offerts par le territoire d'accueil³. Combinées à la décélération de la croissance urbaine et au constat partagé d'une résolution de la crise du logement, elles poussent les employeurs à se déprendre des engagements sociaux qu'ils avaient contractés localement par le passé alors qu'un consensus entourait l'idée d'une responsabilité de l'entreprise dans l'aménagement de conditions de vie propices à la reproduction de la force de travail. L'impact des transformations économiques sur le rapport de l'employeur au territoire comporte également une dimension politique, la mondialisation naissante des échanges et l'inscription des entreprises dans des réseaux internationalisés ayant tendance à se traduire localement par un désinvestissement et une perte d'emprise du patronat sur les systèmes de représentation des intérêts privés⁴.

Les bouleversements à l'œuvre dans le champ économique et la crise née du choc pétrolier ont ensuite une incidence sur la conception du rôle social du patronat tel que celle-ci est définie à l'échelle nationale par le CNPF. La modification de la politique sociale du patronat procède pendant les années 1970 de l'émergence d'un « nouvel esprit du capitalisme » qui vise à offrir une plus grande flexibilité à l'employeur en mettant l'accent sur l'individualisation des relations sociales et la marginalisation de la représentation syndicale

¹ Cf. chapitre V.

² Cf. chapitre IV.

³ M. Offerlé, 2009, *op. cit.*, p. 31.

⁴ R. Dormois, 2006, *op. cit.*, p. 839.

dans l'entreprise¹. Portée par un patronat financier gravissant les échelons dans l'appareil du CNPF au profit des changements sociologiques et politiques qui s'opèrent dans la représentation patronale (perte d'influence du patronat industriel chrétien, ralliement du patronat modernisateur aux thèses libérales), cette nouvelle approche se traduit par un net accroissement en nombre des partisans d'une diminution des cotisations sociales². En rupture avec le modèle du compromis fordien fondé sur le développement du champ de la protection sociale et l'idée selon laquelle l'entreprise a un rôle à jouer dans la cité, elle puise l'essentiel de sa justification dans les répertoires d'action collective qui s'affirment après 1968. Plutôt que de réactiver explicitement l'« objection libérale » dont le patronat s'était fait le porte-voix durant l'Entre-deux-guerres, elle repose singulièrement sur la proposition d'un échange de gains individuels d'autonomie contre des garanties collectives devenues pénalisantes dans un contexte de compétition internationale. Autre manifestation de cette recherche de flexibilité, la volonté de restreindre le rôle des syndicats de salariés dans la conduite des affaires ressortant de l'entreprise s'étend progressivement à la sphère du paritarisme. L'association des représentants des salariés à la gestion des institutions situées dans le champ de la protection sociale et de la formation professionnelle apparaît de plus en plus aux yeux des responsables du CNPF comme un risque susceptible d'altérer l'adhésion des employeurs à l'action menée en leur nom³.

L'adoption de la « nouvelle politique sociale du patronat » témoigne à la fin de la décennie de l'influence acquise au sein du CNPF par la frange libérale du patronat. L'approche élaborée par cette dernière suscite l'émergence d'une critique du 1 % logement interne au patronat. Mettant à profit un contexte où la transformation du rapport de l'entreprise au territoire et l'évolution des conditions de vie des salariés rendent moins prégnante la nécessité d'une intervention des employeurs dans le domaine du logement, cette critique s'alimente à plusieurs sources. Elle puise l'essentiel de sa matière dans la volonté de

¹ Cf. L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.* et chapitre V. Le tournant des années 1980 voit une partie des entreprises développer une véritable « administration sociale » permettant la mise en œuvre de la stratégie de « gestion concurrentielle du progrès social » (H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 307).

² La volonté de « dégager l'entreprise des obligations qu'elle supporte » naît au sein du patronat dans un contexte – les années 1970 – marqué par une augmentation continue du taux global des prélèvements obligatoires.

³ Ce calcul est patent dans le cas de la formation professionnelle : « Outre l'assise matérielle issue de la gestion des fonds, les organisations patronales trouvent dans la maîtrise des Associations formation professionnelle (ASFO) un moyen essentiel de maintenir ou d'améliorer leur représentativité, l'adhésion des entreprises au syndicat professionnel étant pour l'essentiel motivée par les services dont elles peuvent bénéficier. Or, pour les représentants des employeurs, il ne fait pas de doute que l'introduction du paritarisme dans la gestion des fonds et de la formation, qu'ils ont toujours refusée par le passé sauf quand la loi les y contraignait (...), nuirait à la qualité du service offert et ferait peser des menaces sur les prérogatives des employeurs concernant l'élaboration du plan de formation » (O. Mériaux, 1997, « Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de formation professionnelle », *La revue de l'IREES*, 24, printemps-été, p. 200-201).

réduire le niveau des prélèvements obligatoires et dans le rejet du logement HLM en tant qu'expression de la puissance tutélaire et du caractère dispendieux de l'État social. Mais elle repose également sur une remise en cause de la valeur incarnée par la propriété face à une flexibilité promue au rang de vecteur majeur de la croissance économique¹. L'apparition de cette critique heurte directement les valeurs et les intérêts défendus par le patronat du 1 % logement. Émanant d'acteurs sociologiquement distincts de dirigeants affiliés aux « vieilles » fédérations industrielles (textile, métallurgie, bâtiment) et qui continuent de s'inspirer de la doctrine élaborée par le patronat chrétien de l'Après-guerre², elle remet en effet directement en cause plusieurs dimensions fondamentales de l'institution : l'idée d'une responsabilité sociale de l'entreprise dans le territoire où celle-ci est implantée, le sentiment d'attachement nourri envers la propriété immobilière (en référence aux multiples vertus promues au XIX^e siècle par les réformateurs leplaysiens et les industriels paternalistes), le soutien apporté par le 1 % logement au développement de l'offre locative sociale (condition de l'accès des salariés au parc immobilier des grandes villes mais aussi du développement des SA d'HLM filiales des CIL), etc.

Cet antagonisme finit par susciter un débat interne au CNPF concernant la position à adopter face aux critiques adressées au 1 % logement et le sens à donner à la réforme demandée par les pouvoirs publics. Certaines orientations ou prises de positions de l'UNIL trahissent alors les dissensions qui parcourent la sphère patronale quant à l'opportunité de maintenir une action spécifique sur la question du logement d'une part et quant à la définition des formes prises par cette action d'autre part. Plusieurs exemples illustrent ces divergences. La volonté affirmée (timidement) par certains responsables de l'UNIL de restreindre la maîtrise du chef d'entreprise sur la définition des modalités d'emploi des fonds semble aller à rebours, non seulement d'une culture patronale qui tend à faire primer le rôle social de l'employeur³, mais également d'une politique sociale confédérale qui prône désormais le recentrage de la relation avec les salariés sur le niveau de l'entreprise. De même, la revendication récurrente d'une extension de l'obligation d'investir aux catégories

¹ Sur les changements induits par le nouvel esprit du capitalisme dans le rapport à la notion de propriété, voir L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 231-236.

² L'appartenance de Philippe Daublain, président de l'UNIL pendant une partie des années 1980, à la mouvance chrétienne du CNPF est notée par M. Bernardot, 2008, *op. cit.*, p. 186.

³ Fondée sur l'idée selon laquelle l'entreprise constitue l'une des cellules de base de la vie sociale, cette conception du rôle social de l'employeur joue historiquement un rôle central dans la justification du paternalisme industriel jusque dans son expression la plus autarcique : « *De même que le syndicalisme ouvrier est combattu en particulier parce qu'il tend à promouvoir des solidarités et des interactions qui transgressent les frontières naturelles de l'entreprise, de même les rôles dévolus à l'organisation patronale ne peuvent en aucun cas empiéter sur les prérogatives personnelles du chef d'entreprise sur les salariés* » (J. Bunel, J. Saglio, 1980, *op. cit.*, p. 491).

d'employeurs non assujettis au versement de la PEEC entre en contradiction avec une ligne nationale qui milite pour une réduction globale du niveau des charges sociales. La question du logement des travailleurs immigrés fournit une dernière illustration du fossé qui peut exister entre les intentions affichées par les responsables de l'UNIL et l'approche des dirigeants du CNPF. Lorsqu'en 1978 le gouvernement décide de réaffecter à la formation professionnelle la moitié de la ressource consacrée à cet emploi, les premiers prennent le contre-pied des seconds. À la différence d'un CNPF qui consent silencieusement à une disposition conforme à sa conception de l'immigration de travail (voir *supra*), les représentants du 1 % logement protestent pour leur part bruyamment contre le manque de cohérence que cette mesure révèle au niveau de la politique gouvernementale¹.

L'existence de désaccords entre les différentes sensibilités regroupées au sein du CNPF n'est pas sans effet sur la capacité qu'a celui-ci de parler d'une seule voix sur les questions liées au 1 % logement. De fait, les positions affichées par ses représentants manifestent l'ambivalence caractéristique de l'organisation patronale et l'incertitude entourant la nature et le degré de l'attachement qu'elle éprouve à l'égard de l'institution. Si les dirigeants confédéraux s'efforcent régulièrement au cours des années 1970 de témoigner publiquement de leur soutien sans faille², l'intensification des tensions provoquées par l'adoption d'une « nouvelle politique sociale » semble inciter le CNPF – à l'instar d'une grande partie du patronat des CIL (voir *supra*) – à se désolidariser partiellement de certaines orientations mises en œuvre par l'UNIL au début des années 1980. Cette prise de distance s'observe notamment sur la question de l'association des représentants des salariés à la gestion des CIL. Alors que la réticence historique du patronat à l'égard du paritarisme semblait devoir s'effacer au milieu des années 1970 devant l'élaboration d'une réglementation *ad hoc* issue d'un compromis élaboré par les partenaires sociaux, la teneur restrictive de la déclaration paritaire indique que le CNPF ne consent finalement que partiellement à une telle

¹ Décidée dans le but de réduire sensiblement le nombre des travailleurs immigrés présents sur le territoire français, cette mesure suscite la colère de Jean-Paul Bardin : « *Nous dire en 1974 que le logement des travailleurs immigrés (...) est la priorité des priorités. Puis nous dire, en 1978, alors que les engagements sont pris et les chantiers en cours que les immigrés n'ont plus qu'à rentrer chez eux. (Ce qui est une vue de l'esprit car on ne s'expatrie pas ainsi et on ne rentre pas aussi vite selon les humeurs des gouvernements et les aléas de la conjoncture)* » (« La grande misère de la construction », *Cahiers de l'UNIL*, 106, mai 1978, p. 2).

² La production de ce type de gages constitue une autre figure imposée des Congrès de l'UNIL. Lors du Congrès de Bordeaux en 1971, Paul Huvelin assure par exemple que le « *logement de la nouvelle société industrielle (constitue) une des préoccupations majeures du patronat français* » (*L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 33). L'UNIL s'attache également à rapporter les marques de soutien formulées dans d'autres instances. Ses adhérents sont ainsi assurés en 1977 que « *le CNPF, au cours de ses dernières Assises, a reconnu l'utilité et l'efficacité du 1 %* » (*Cahiers de l'UNIL*, 99-100, octobre/novembre 1977, p. 2 bis).

réforme¹. Un phénomène similaire s'observe pendant la même période au sujet de l'intégration de l'action du 1 % logement dans les politiques publiques définies au niveau des territoires. Si l'intervention de l'UNIL sur ce point – conformément au souhait du ministère du Logement – consiste à favoriser la participation des CIL aux instances de concertation mises en place à l'initiative des pouvoirs publics (conseil départemental de l'habitat, Comité National du 1 % logement), le CNPF fait entendre une voix discordante en appelant les membres de l'institution à limiter la concertation aux structures internes au 1 % logement (COLOCIL, groupements départementaux de collecteurs)².

L'ambivalence du CNPF se manifeste également sur la question de la PEEC et sur la possibilité de faire évoluer celle-ci par rapport à la forme définie en 1953. La disparité des points de vue est flagrante sur ce point, une part importante du patronat semblant davantage partisane d'une réduction du taux de la PEEC qu'elle n'est attachée à consolider l'œuvre engagée par l'institution. Cette aspiration finit par peser sur la position du CNPF à la fin des années 1970, l'élaboration de la réforme de l'aide au logement ayant pour effet de réactiver l'hypothèse d'un allègement de l'obligation à laquelle sont assujettis les employeurs. Alors que les responsables de l'UNIL prennent régulièrement position pendant cette période pour épargner toute mesure de ce type au 1 % logement³, le soutien de la confédération patronale apparaît globalement plus réservé. Ainsi, lors du Congrès de l'UNIL organisé en 1977 à Strasbourg, l'orateur représentant le CNPF met implicitement en balance l'intérêt représenté par le 1 % logement avec l'opportunité consistant à renforcer la politique de lutte contre le chômage : « *Le 1 % doit être consacré au logement des salariés des entreprises, à eux seuls, et ne pas déborder sur d'autres usages, en faveur d'autres bénéficiaires. Si, devant la diminution des besoins, le 1 % se révélait trop abondant, peut-être faudrait-il envisager d'en*

¹ L'opposition au principe d'une association « à égalité » des syndicats de salariés au gouvernement des CIL semble alors ressentie jusqu'au sommet de l'organisation patronale. Selon l'ancien mandataire d'une confédération syndicale, telle aurait été à l'époque la position du négociateur confédéral, le président de la commission sociale du CNPF Yvon Chotard, auquel il prête ce propos : « *On s'est fait avoir sur les CAF, il n'y aura jamais de paritarisme dans les CIL !* » (entretien CS14).

² C'est le sens de la mise en garde formulée par Yvon Chotard lors du Congrès de Lille de 1984 : « *Les tout nouveaux Comités Départementaux de l'Habitat, dont la composition ne reflète pas le poids réel des partenaires sociaux, sous l'autorité du Commissaire de la République, ne permettent pas et ne permettront pas d'anticiper la demande ni d'inciter avec réalisme l'offre de logement à répondre aux besoins. Ce n'est d'ailleurs pas son rôle, c'est celui des entreprises responsables pour ce qui concerne le 0,9 % logement* » (Cahiers de l'UNIL, 181-182, octobre-novembre 1984, p. 86).

³ C'est l'objet d'un entretien accordé par Philippe Daublain à la revue du CNPF, qui débute ainsi : « *Faut-il tuer le 1 % logement ? Malgré les lourdes charges qui pèsent sur les entreprises, la réponse est "NON"* » (CNPF, 396, 11/1978, cité dans Cahiers de l'UNIL, 113, décembre 1978, revue de presse, p. 26). Philippe Daublain récidive quelques mois plus tard en publiant un éditorial célébrant les dix années d'existence de l'UNIL, dans lequel il avance que celle-ci a contribué à « *faire admettre aux responsables économiques que l'allègement des charges sociales en matière de logement de leur personnel ne répondait pas aux nécessités du moment* » (Cahiers de l'UNIL, 117, avril 1979, p. 2).

réduire l'assiette ou le taux »¹. La discrétion manifestée suite à la réduction du taux de la PEEC de 1 % à 0,9 % décidée dans le cadre de la loi de finance rectificative de juin 1978 semble confirmer cette tendance de la direction du CNPF à arbitrer en défaveur du 1 % logement lorsque des intérêts supérieurs lui semblent en jeu².

... qui trouvent leur pendant dans les clivages internes aux organisations syndicales

Les tensions qui parcourent la sphère professionnelle et entament la capacité d'action du 1 % logement pendant les années 1968-1983 ne proviennent pas uniquement des clivages internes à la représentation patronale. Elles sont également liées aux contradictions qui s'immiscent dans l'action des organisations représentant les salariés³. L'existence de contradictions propres aux organisations syndicales est perceptible notamment au niveau des approches qu'élaborent les échelons confédéraux en vue d'améliorer l'efficacité du dispositif. À première vue, les positions affichées sur ce thème suggèrent l'existence d'un large consensus sur la scène syndicale. Pour une grande partie d'entre elles, elles s'apparentent à des revendications exprimées d'une seule voix par les cinq confédérations. Certaines s'adressent spécifiquement aux pouvoirs publics. Elles traitent dans ce cas de sujets aussi différents que la définition des paramètres de la PEEC (extension de l'obligation à l'ensemble des employeurs publics et privés, retour au taux originel de 1 % logement⁴), l'allocation de ressources matérielles et financières destinées à soutenir la formation des militants syndicaux (membres élus des comités d'entreprise, mandataires dans les conseils d'administration des CIL⁵), l'instauration d'une représentation obligatoire des syndicats dans les instances de

¹ *Cahiers de l'UNIL*, 103, février 1978, p. 27.

² L'atonie de la confédération patronale lui sera amèrement reprochée par plusieurs membres de l'institution qui voient là l'une des principales raisons de leur incapacité à empêcher le projet de transfert de charge élaboré par le gouvernement : « *Pourtant l'UNIL et l'ensemble des syndicats de salariés se sont manifestés à plusieurs reprises, à l'échelon le plus élevé, pour demander le maintien du 1 %. Mais, il semble que le CNPF, de son côté, ait accepté cette amputation du 1 % logement, dans la mesure où cela allégeait d'autant la contribution des entreprises qui voyaient leurs charges s'aggraver pour soutenir "l'emploi des jeunes"* » (*CIL INFORMATIONS – URCIL NORD*, 151, 9/8/1978, cité dans *Cahiers de l'UNIL*, 110, septembre 1978, p. 42).

³ Ces divisions qui se manifestent entre les échelons confédéraux des organisations syndicales recoupent pour une large part celles qui s'observent au niveau local et qui ont été abordées dans le chapitre IV.

⁴ La CGT en particulier se prononce régulièrement pour une augmentation du taux de la PEEC à 2 % dans le cas des entreprises de plus de 300 salariés.

⁵ Les organisations syndicales font de cette mesure une des conditions de l'effectivité du paritarisme dans les instances politiques du 1 % logement. Ainsi, la CFDT définit celle-ci, par la voix de son secrétaire confédéral François Quieffin, comme l'un des « *changements nécessaires dans l'institution* » devant permettre de lutter contre la « *marginalisation* (des représentants de salariés) *dans les conseils d'administration des CIL* (et de rétablir l'équilibre des pouvoirs, non pas seulement par le nombre mais également par des moyens qui soient donnés par les CIL à chaque militant, à savoir : du temps pour se réunir en "préparation", pour se former, pour s'informer » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 43).

concertation mises en place au niveau territorial¹, ou le respect du caractère autonome de l'institution (mise en garde contre toute initiative susceptible de remettre en cause les prérogatives des représentants des salariés², protestation contre la tentation consistant à faire dévier le 1 % logement de sa vocation à aider le logement des salariés³).

Plusieurs revendications formulées en direction du patronat sont tout aussi unanimes. S'appuyant sur le constat d'une faible association des représentants salariés à la gestion des fonds, les centrales syndicales demandent l'adoption d'une série de mesures permettant l'instauration d'un paritarisme « réel » ou « véritable » : intégration des représentants des comités d'entreprises dans le collège « élus » des CIL, attribution aux représentants des salariés de mandats de représentation dans des institutions extérieures au 1 % logement, mise en place d'instances paritaires de gouvernement au sein des organismes satellites de l'UNIL (l'ACCIL en premier lieu), adoption d'une culture de coopération réelle dans les CIL⁴. Réclamée très tôt après-guerre, la négociation d'un accord-cadre précisant les grandes orientations en matière d'emploi du 1 % logement demeure également une constante dans les revendications adressées au CNPF pendant les années 1970. Certes, quelques différends s'affichent entre les organisations concernées quant au choix du niveau de la négociation⁵ ou

¹ Cette revendication est formulée par les organisations syndicales au nom de la nécessaire participation des usagers à la décision politique. Voir notamment la position exprimée sur ce point par l'orateur représentant la CGT lors du congrès de Grenoble (*ibid.*, p. 55).

² L'attachement qu'exprime l'ensemble des organisations syndicales à l'égard de l'institution – CGT y compris – conduit celles-ci à défendre la souplesse et l'autonomie de gestion de la PEEC contre les velléités d'encadrement de l'administration. Il pousse également les responsables confédéraux à protester contre l'instauration du « 0,2 % » au motif qu'il prive les organisations gestionnaires d'une large part de leurs prérogatives – la CGT-FO en particulier réclamera périodiquement l'instauration de la représentation des salariés au sein de la commission nationale pour le logement des immigrés.

³ À l'instar des responsables de l'UNIL, les responsables des confédérations syndicales combattent les hypothèses de « fiscalisation » ou de territorialisation – régionalisation, départementalisation, municipalisation – de la ressource sur le thème de la dénonciation des « charges indues ». Ce faisant, ils invoquent en permanence la notion de « salaire différé » pour réfuter la création d'emplois dont la fonction se réduirait à pallier les carences de l'État. Cette conception fermée de l'autonomie du 1 % logement est défendue notamment par la CFTC, celle-ci demandant par la voix de son représentant lors du Congrès de Grenoble « *le respect par chaque partenaire de la nature du 1 %, salaire différé et propriété exclusive de ceux qui le génèrent* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 47). Établissant un lien étroit entre logement des salariés et logement social, les organisations syndicales s'efforcent parallèlement de démentir l'idée selon laquelle les besoins des salariés seraient désormais moins prégnants dans le domaine du logement. La CGT dénoncera à ce propos ce qu'elle identifie comme une tendance des rapports officiels consacrés au problème du logement à évacuer la question spécifique du logement des salariés (CGT/Centre confédéral d'études économiques et sociales, 1977, *op. cit.*, p. 60-61).

⁴ Cette revendication provient en particulier de la CGT. Lors du Congrès de Grenoble, le représentant de cette confédération, Pierre Maze, estime par exemple qu'« *aucun effort n'est fait pour* (donner aux représentants des salariés) *des possibilités réelles de jouer leur rôle : refus de fournir des documents et informations utiles, réunions insuffisantes des conseils, refus de participation aux bureaux où sont traités les problèmes essentiels* » (*ibid.*, p. 55).

⁵ Certaines confédérations se prononcent pour l'élaboration d'un accord-cadre national (à l'image de la CFTC) quand d'autres se positionnent en faveur d'une négociation à l'échelle régionale (la CFDT en particulier).

au champ d'application de l'accord¹. Mais dans tous les cas, les demandes émises par les confédérations syndicales sur ce point ont ceci en commun de vouloir restituer aux représentants socioprofessionnels la capacité d'action qu'ils ont progressivement abandonnée à la technocratie des CIL. En instaurant un contrôle politique sur les pratiques et les stratégies mises en œuvre par cette dernière (diversification de l'activité, développement de pôles immobiliers...), l'élaboration d'un accord interprofessionnel doit permettre de placer clairement l'action des CIL au service d'un projet bâti sous l'égide des assemblées paritaires².

L'unanimité qui s'exprime sur un certain nombre de revendications semble indiquer que les organisations représentant les salariés s'entendent spontanément sur l'essentiel en matière de gestion politique du 1 % logement. À bien y regarder cependant, cette convergence n'est pas automatique et les approches défendues par les confédérations syndicales sont loin d'être semblables en tous points. Au contraire, plusieurs clivages s'observent sur des dimensions majeures au cours des années 1970. À l'image des limites entr'aperçues pendant cette période dans l'action des administrateurs représentant les salariés dans les CIL, ces divisions participent des raisons qui restreignent sensiblement la capacité des syndicats de salariés de réaliser une médiation efficace dans le domaine du logement. Elles se manifestent principalement sur trois sujets : le choix des priorités à mettre en œuvre en matière d'emploi des fonds, la manière de gouverner et de gérer le 1 % logement et la position qu'il revient aux organisations syndicales d'adopter vis-à-vis de l'institution.

Ce dernier aspect n'est pas le moins important dans les désaccords qui pointent périodiquement entre les organisations syndicales. Il renvoie à la controverse théorique qui oppose depuis l'Après-guerre les syndicats réformistes, partisans d'une participation sans équivoque à la gestion des CIL, aux syndicats qui, au nom de la perspective révolutionnaire

¹ Pour certaines organisations, la négociation avec le CNPF doit avant tout permettre d'instaurer un paritarisme « véritable » dans les instances politiques du 1 % logement. Cette conception est notamment défendue par la CGT-FO qui, à ce titre, saluera l'adoption de la nouvelle réglementation sur le paritarisme comme une récompense des efforts qu'elle a spécifiquement mis en œuvre en ce sens (*Cahiers de l'UNIL*, 93, avril 1977, p. 26). D'autres organisations attribuent une vocation plus large à la négociation, à l'instar de la CFTC pour laquelle les discussions avec le patronat doivent déboucher sur la définition d'une série de règles relatives à la finalité du 1 % logement, aux conditions de versement de la PEEC, ou encore au rôle joué par l'UNIL au niveau national.

² Ce souhait est exprimé de manière explicite à la tribune du Congrès de Paris en 1980 par le représentant de la CGT-FO, W. Gitler. Celui-ci dénonce d'abord « l'importance prise par les technocrates des organismes collecteurs par rapport au pouvoir politique qui procède du concept paritaire », s'inquiétant en particulier de ce que « nombre de collecteurs orientent en fonction de leurs filiales ou de certains promoteurs privés, les fonds nés de l'activité des salariés et, cela, au détriment de leur mission originelle ». Il s'efforce ensuite d'identifier plusieurs voies permettant à l'institution « d'asseoir un pouvoir politique paritaire au sein des CIL » et de « (retrouver) sa vocation originelle » : élaboration par l'UNIL d'une « doctrine sur le 1 % associant sans réserve les partenaires sociaux », développement de « liaisons étroites entre les CIL et les autres organisations paritaires ayant une action en matière de logement (CAF, Caisse de retraite complémentaire, etc.) » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 84).

qu'ils se sont choisie, éprouvent une réticence idéologique au fait d'être associés au gouvernement des organismes paritaires et conservent une distance relative par rapport au 1 % logement¹. Cette controverse se perpétue sous de nouvelles formes au cours des années 1970. La CGT-FO continue d'incarner la première option. Manifestant régulièrement le sentiment d'attachement qu'elle éprouve à l'égard du paritarisme et de la négociation interprofessionnelle – ses dirigeants n'ont de cesse de mettre en avant son « esprit contractuel » pour se distinguer des autres organisations syndicales –, elle cultive sa réputation d'interlocuteur historique du patronat en se montrant la majeure partie du temps solidaire des orientations définies par l'UNIL².

La seconde tendance est parfaitement représentée par la CGT qui conserve pendant cette période une certaine extériorité vis-à-vis de l'institution paritaire. L'ambivalence caractéristique de la CGT est explicitée par le secrétaire de la commission confédérale du secteur social, Jean Dubois, lorsqu'il précise en 1975 les raisons à l'origine de la méfiance que nourrit son organisation à l'égard du paritarisme³, avant de justifier le choix de celle-ci de participer à la gestion du 1 % logement par sa volonté « (d'être) *présente partout où les intérêts des travailleurs sont en jeu* »⁴. Cette volonté se traduira par l'entrée de la CGT dans les conseils d'administration de l'ensemble des CIL conformément à la nouvelle réglementation relative au paritarisme⁵. Mais il s'agit là en l'espèce d'un choix par défaut qui s'explique avant tout par le souhait de la CGT de rompre l'isolement dans lequel l'extension continue du champ du paritarisme la cantonne depuis l'Après-guerre⁶. La position de la CGT présentera dès lors toutes les caractéristiques d'un « *réformisme honteux* » qui la verra contribuer à la construction de compromis portant sur la définition de l'emploi des fonds au niveau des CIL, tout en continuant à dénoncer haut et fort à l'échelle nationale l'illusion

¹ Sur cette divergence conceptuelle et les effets qu'elle induit en termes de division de la sphère syndicale, voir chapitre IV.

² Signe de ce statut à part, la CGT-FO est la seule organisation syndicale représentée à la tribune du congrès de l'UNIL organisé à Bordeaux en 1971 (*L'habitation*, 40, décembre 1971).

³ « *L'UNIL et plus encore les CIL présentent des modalités de fonctionnement et une diversité de situations qui posent encore de sérieux problèmes à une organisation comme la nôtre qui ne saurait constituer un alibi ou une force d'appoint au sein d'une représentation jusqu'ici peu conforme à la réalité du monde du travail. Chacun sait que la CGT ne professe pas une tendresse particulière pour le paritarisme, loin s'en faut, même lorsqu'il s'agit d'un vrai paritarisme. L'expérience qu'elle en fait journalièrement et depuis des années dans différents organismes l'ont édifiée à ce propos* » (UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 44).

⁴ *Ibid.*, p. 44.

⁵ *Cahiers de l'UNIL*, 83, juin 1976, p. 2.

⁶ Cet isolement paraît alors d'autant plus problématique aux dirigeants cégétistes que le développement du paritarisme concerne l'ensemble des salariés (P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 335). La CGT affichera un pragmatisme similaire dans d'autres champs du paritarisme (à l'image de l'assurance-chômage où elle est associée au gouvernement de l'UNEDIC malgré son refus de signer l'accord de 1958) ainsi que dans le domaine de la planification (J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 271).

consistant à croire que le paritarisme constitue un mode de gouvernement pertinent pour les institutions en charge des intérêts des salariés¹.

Plusieurs clivages se signalent en outre sur la question de l'utilisation des fonds et de la définition des orientations à privilégier dans ce domaine. L'un d'eux concerne la délimitation du champ des emplois libératoires de la PEEC². Située à la pointe de l'animation des luttes pour le cadre de vie, la CFDT se singularise sur cette question par sa propension à faire évoluer sa base revendicative et à intégrer les nouvelles aspirations qualitatives qui se formulent dans la société (lutte contre la dégradation des modes de vie, dénonciation des instruments de la domination sociale...)³. À l'opposé, des organisations comme la CGT et la CGT-FO développent une approche essentiellement quantitative qui contribue à maintenir leur action dans le registre du syndicalisme de la consommation collective⁴. L'identification des populations bénéficiaires constitue un autre facteur de divisions concernant l'utilisation des fonds. En axant clairement son approche sur la lutte contre les inégalités qui s'exercent dans l'accès aux aides du 1 % logement, la CFDT se distingue à nouveau sur la scène syndicale par la teneur des revendications qu'elle met en avant sur cette question : assouplissement de l'utilisation du compte d'entreprise au profit des salariés des PME, accentuation des aides accordées aux travailleurs immigrés, prise en compte des besoins spécifiques des catégories les moins favorisées, etc.⁵

¹ Sur cette notion de « *réformisme honteux* », voir P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 457-459.

² Ce clivage renvoie alors directement à celui qui se manifeste au même moment sur la scène des mouvements sociaux urbains (cf. chapitre V).

³ La prise en compte de ces aspirations conduit notamment la CFDT à demander l'accentuation des concours du 1 % logement en faveur des opérations de réhabilitation des quartiers anciens et du parc d'HLM.

⁴ La CGT-FO exprime périodiquement son refus de voir les aides du 1 % logement se détourner de la construction de logements sociaux au profit d'emplois qu'elle estime secondaires ou extérieurs au champ d'application du 1 % logement (comme les équipements sociaux). Tout en se montrant moins restrictive dans la délimitation des possibilités d'emploi des fonds, la CGT se positionne principalement sur des enjeux quantitatifs dans la seconde partie des années 1970, conformément en cela à l'approche dominée par la lutte pour le pouvoir d'achat qu'elle a engagée contre la politique d'austérité du gouvernement Barre (dénonciation du manque d'équipements et de leur inadaptation aux besoins, de la diminution du niveau de la construction, de l'augmentation du coût du logement et des transports...). Opposée à toute évolution susceptible de remettre en cause l'inscription de la ressource financière issue de la PEEC dans le champ de l'aide à la pierre, elle précise sa position par l'intermédiaire de Pierre Maze lors du Congrès de 1980 : « *Nous nous refusons, pour notre part, à opposer "Quantité et Qualité" ; les efforts dans ces deux directions doivent être entrepris simultanément* » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 87).

⁵ Prises séparément les unes des autres, ces questions retiennent également l'attention d'autres organisations syndicales. Dans sa dénonciation de la préférence accordée aux grands groupes capitalistes, la CGT affiche par exemple une volonté comparable de rééquilibrer l'accès aux aides du 1 % logement en faveur des salariés des petites entreprises. Sur la scène des luttes urbaines, les militants cégétistes se mobilisent en outre régulièrement aux côtés de leurs homologues cégétistes dans les luttes engagées dans les foyers de travailleurs migrants. Cette convergence se signale d'ailleurs également au niveau confédéral (voir la plateforme revendicative élaborée en commun en 1978 sur les problèmes de l'immigration et qui identifie le logement parmi les principales difficultés rencontrées par cette catégorie de travailleurs, cf. *Cahiers de l'UNIL*, 113, décembre 1978, p. 25-26). La CFDT se prononce régulièrement quant à elle en faveur d'un effort accru de l'institution en direction des publics démunis.

Arguant que le 1 % logement constitue un salaire différé et qu'il doit bénéficier en tant que tel à l'ensemble des salariés¹, la plupart des organisations syndicales se prononcent à partir de la seconde moitié des années 1970 contre cette volonté d'ancrer le 1 % logement dans la solidarité. L'opposition des syndicats au principe d'un recentrage social de l'emploi des fonds est particulièrement marquée dans le cas de la CGC. Celle-ci met à profit les transformations qui sont alors à l'œuvre dans l'orientation de la politique du logement pour trouver de nouvelles justifications à ses revendications habituelles (instauration d'aides en faveur de la mobilité, développement d'un parc de logements intermédiaires accessibles sans conditions de ressources, etc.). Dans un contexte caractérisé par l'émergence du thème de la qualité de l'habitat et par l'affirmation de l'idée d'un nécessaire recentrage de l'aide au logement sur les populations défavorisées, la CGC a ainsi tendance à développer une rhétorique cherchant à inverser les représentations sur la solidarité et désigne les cadres comme les nouveaux « *marginiaux* » d'une politique de l'habitat décrite comme un facteur d'aggravation de la ségrégation urbaine².

En ce qui concerne les modalités de gestion et de gouvernement du 1 % logement, plusieurs points font consensus à l'intérieur la sphère syndicale. En plus des revendications rappelées plus haut, on peut mentionner l'unanimité qui s'exprime au début des années 1980 en faveur de l'encadrement de la concurrence entre les CIL ainsi que du renforcement de l'ancrage territorial de la PEEC³. Une question particulière suscite néanmoins un désaccord profond entre les syndicats représentant les salariés. Elle concerne la délimitation des compétences allouées au comité d'entreprise dans l'affectation des fonds versés par les entreprises. Dans la droite ligne d'une controverse remontant à l'Après-guerre, cette question qui soulève le problème fondamental de la définition du niveau pertinent de l'action syndicale oppose la CGT à la CGT-FO⁴. Partisane de l'instauration d'un contrôle du 1 % logement par le comité d'entreprise, la CGT estime que la nécessité de renforcer les prérogatives des représentants des salariés devrait inciter le pouvoir réglementaire à confier certaines responsabilités à ce dernier, en particulier celle de choisir l'organisme chargé de collecter la

¹ Mis en avant notamment par la CFTC, l'argument est alors à l'origine du flou qui entoure la position défendue par cette confédération – entre volonté d'étendre l'action du 1 % logement au logement des défavorisés et dénonciation des « charges indues ».

² Voir le propos développé sur ces aspects par le rapporteur du groupe de l'habitat de la CGC, François Paulhac, lors du Congrès du Touquet (UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 39-42). Deux ans plus tard, la CGC dénoncera la réforme de l'aide au logement estimant que celle-ci entraîne une « *prolétarisation du personnel d'encadrement* » (*Cahiers de l'UNIL*, juin 1977, p. 56).

³ La CFDT en particulier développe pendant cette période une critique du phénomène d'évasion territoriale de la collecte, dénonçant la concentration des fonds qui s'opère au niveau des sièges sociaux de certaines entreprises.

⁴ Cf. chapitre IV.

contribution versée par l'entreprise au titre de la PEEC. Craignant qu'un renforcement des prérogatives du comité d'entreprise ne contribue à réduire le champ d'intervention des CIL, la CGT-FO réfute cette hypothèse au nom de la préservation de la solidarité qui s'exerce dans l'espace interprofessionnel et du principe d'appartenance territoriale qui est au fondement de l'institution¹. Notons que cette question est tranchée au début des années 1980. Dans le contexte de l'élaboration des lois de décentralisation, le législateur ne juge pas opportun de renforcer l'échelle de l'entreprise et n'inscrit pas le 1 % logement dans le champ d'application des lois Auroux qui visent à renforcer le rôle des syndicats à l'intérieur de l'entreprise. Cette décision a alors pour effet de conforter l'orientation privilégiée depuis 1953 selon laquelle les échanges de vue entre les employeurs et les salariés ont vocation à s'opérer dans l'espace de l'interprofession (au niveau des CIL et le cas échéant de leurs sociétés filiales).

3.2.3 L'absence d'approche socioprofessionnelle de la question du logement

Tout montre que les divisions internes à la sphère syndicale ôtent aux organisations représentant les salariés la possibilité de réaliser une médiation efficace dans le secteur du logement. Ces divisions expliquent en partie l'impuissance éprouvée par les partenaires sociaux pour définir un projet alliant emploi et logement et établir la valeur de l'action engagée sous l'égide du 1 % logement. Plusieurs autres facteurs expliquent cette impuissance à élaborer collectivement une approche autonome dans ce domaine. Nous nous efforçons d'en faire l'inventaire dans les pages qui suivent.

Une tendance généralisée à la dépolitisation du problème du logement

Il convient d'abord de noter que la source du problème est loin de se résumer à une défaillance uniquement imputable aux partenaires sociaux. À la décharge des organisations professionnelles, le contexte des années 1968-1983 apparaît globalement peu propice à l'élaboration d'un projet politique sur la question du logement, la séquence semblant marquée à l'inverse par une forme de dépolitisation de cette question. Cette évolution s'observe

¹ La CGT devra se défendre de chercher à divertir le 1 % logement de ces valeurs historiques. Pierre Maze précise à l'occasion du Congrès de Grenoble : « *D'aucuns font valoir que de telles dispositions inciteraient les entreprises à se replier sur une stricte gestion de leur collecte. Nous ne pensons pas fondées ces appréhensions. Nous faisons confiance aux salariés, à leur bon sens, pour savoir concilier leurs propres intérêts avec les intérêts généraux à l'échelle de leur localité* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 54). De fait, le renforcement des prérogatives du comité d'entreprise que la CGT appelle de ses vœux ne s'accompagne jamais, dans les revendications formulées par la confédération, d'une réduction symétrique des responsabilités confiées aux CIL.

d'abord sur la scène des conflits sociaux. Déjà patente pendant la crise de mai 1968¹, la perte de centralité du logement dans les revendications émises hors du champ du travail se signale de manière tout aussi évidente au début des années 1970 dans le cadre des mouvements sociaux urbains. En témoigne l'orientation générale du répertoire de revendications qualitatif dont l'émergence pendant cette période s'appuie d'une part sur l'idée que la crise du logement apparue après-guerre est désormais résolue et d'autre part sur le diagnostic d'un glissement du risque de dissension sociale vers l'espace urbain proprement dit². L'impression de foisonnement qui domine le regard porté *a posteriori* sur les luttes pour le cadre de vie ne doit pas faire illusion sur ce point. L'« élargissement qualitatif » des luttes signifie que les revendications liées à la question du logement, ressortant pour la plupart d'un répertoire quantitatif disqualifié par la transformation des représentations dominantes (cf. la dénonciation du « mal » des grands ensembles d'HLM), ont tendance à diminuer en audience et en intensité. Concrètement, la pression sociale qui s'exerce sur les pouvoirs publics pour obtenir une réponse pertinente au problème du logement *stricto sensu* s'amenuise. La perception des risques inhérents aux mutations économiques se transforme, le danger encouru pour la cohésion sociale se mesurant dans les discours revendicatifs non plus tant en termes d'accès au logement que de dégradation de la qualité de vie et d'accroissement de la ségrégation dans l'espace urbain.

La question du logement subit une perte de centralité comparable dans la sphère politique. Ce processus est concomitant à l'émergence de répertoires d'action qui s'affirment sur la scène de la politique du logement dans un rapport d'opposition avec la politique universaliste élaborée après-guerre. Il résulte initialement de l'acculturation des revendications émises lors des mouvements sociaux urbains avec des recettes d'action qui remettent en cause le sens et les modalités de l'intervention publique élaborée par le pouvoir gaulliste. Reposant sur l'idée que les besoins de médiation se sont déplacés du logement vers le cadre de vie, cette assimilation opérée sous l'égide des partisans de la décentralisation de la décision politique doit beaucoup à l'influence des thèses développées par le PSU et à l'irruption de la question urbaine dans le champ politique pendant les années 1960³. La décennie suivante est cependant marquée par une démobilisation graduelle des partis

¹ C'est le constat que dressait Louis Houdeville à l'époque : « *Que le logement ne constitue pas encore une préoccupation majeure de l'opinion – et même de l'avant-garde militante – les événements de mai 68 en ont apporté une fois encore la démonstration. Les Facultés furent occupées par les étudiants comme les usines, les grands magasins, les gares, les bureaux des P. et T., par les ouvriers et les employés. Mais pas un seul appartement libre ne fut occupé, pas un seul immeuble ne fut squatté* » (1969, *op. cit.*, p. 179-180).

² Cf. chapitre V.

³ Le thème de la ville et de l'urbanisation occupe une place centrale dans la campagne des élections municipales de 1965 et 1971 (P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 165).

politiques sur cette question. Fruit de plusieurs évolutions simultanées (absorption de la composante politique de la Nouvelle gauche par le parti socialiste, retrait de la question du logement de l'agenda politique suite à l'abandon de la politique de construction des grands ensembles, polarisation du débat politique par la question de l'emploi dans le contexte de la crise économique...), ce processus est particulièrement manifeste au regard des approches élaborées par les deux principaux partis d'opposition¹. Le désinvestissement de la question urbaine par la gauche politique laisse tout latitude au pouvoir giscardien de s'approprier les thèmes diffusés par les luttes urbaines et d'accommoder ceux-ci dans une politique axée sur le développement de la propriété immobilière et la réduction du champ de l'aide au logement. Cette récupération constitue un moment décisif dans l'émergence de la régulation libérale dans le secteur du logement. Elle participe d'un processus qui contribue à vider la question du logement de sa substance politique et impose des recettes d'action qui ont tendance à réduire celle-ci à une série de considérations techniques et financières.

Des partenaires sociaux impuissants à élaborer un projet autonome...

En échouant à produire une approche spécifique de la question du logement, les organisations représentant les employeurs et les salariés ne font donc nullement exception dans un contexte marqué par le recul de ce thème dans les priorités de l'acteur politique. L'origine des limites de la médiation paritaire est cependant loin de se réduire à cette donnée conjoncturelle. Elle tient aussi pour une large part à des faiblesses propres aux organisations professionnelles et qui permettent à elles seules d'expliquer l'essentiel des difficultés auxquelles se heurte la mise en œuvre d'une intervention spécifique en faveur du logement des salariés. La nécessité de formuler un projet autonome sur la question du logement semble pourtant présente à l'esprit des responsables nationaux du 1 % logement. Au moment de la création de l'UNIL, celle-ci était perçue par plusieurs d'entre eux comme une opportunité d'instituer le dispositif sur une base réellement politique et de l'émanciper des logiques rationalisatrices dont il est l'objet². Mais plusieurs facteurs endogènes empêchent manifestement les partenaires sociaux de s'appuyer

¹ Un manque d'intérêt semblable s'observe au niveau du parti socialiste « dont la position semble variable, en particulier dans les communes administrées par la gauche non communiste » et à celui du PCF, « qui ne dispose pas a priori de position doctrinale bien établie quant au logement ni sur les questions urbaines en général » (T. Tellier, 2007, *op. cit.*, p. 210-211).

² Cette émancipation est notamment censée s'opérer par rapport à une rationalité juridique qui s'accommode mal de la nature hybride de la PEEC. Jean-Paul Bardin fait mine de s'interroger à ce sujet : « nous bénéficions d'un certain "modus vivendi" difficilement acceptable pour des esprits juridiques fermés rue Cujas. Puisque, désormais, le problème est posé, doit-on rentrer dans une catégorie prédéterminée ou doit-on créer notre propre cocon juridique de par une volonté politique marquée ? » (*Cahiers de l'UNIL*, 129-130, mai 1980, p. 3).

sur le nouvel organe pour faire émerger un projet de cette nature au cours des années 1968-1983. Ainsi que nous l'avons entrevu dans le chapitre précédent, ces facteurs renvoient aux difficultés que rencontrent les organisations professionnelles considérées individuellement – les organisations syndicales en particulier – pour exercer leur « fonction représentative », à savoir se constituer en représentants de groupes sociaux autonomes et porter les intérêts de ces groupes sur la scène politique *via* leur participation au gouvernement d'institutions créées pour contribuer à la production de l'intérêt général.

Si le patronat et les syndicats de salariés font montre d'une impuissance symptomatique à élaborer une approche représentative des intérêts collectifs qu'ils prétendent incarner, les causes de cette impuissance diffèrent selon les organisations. Au niveau du patronat, c'est avant tout l'ambivalence fondamentale des intérêts regroupés à l'intérieur du CNPF qui empêche celui-ci d'élaborer une approche commune à l'ensemble des chefs d'entreprises. La volonté de certaines composantes modernistes de définir un projet politique porteur des enjeux propres du patronat est contrecarrée en particulier par le positionnement des petites entreprises, qui pour la plupart rejettent le principe d'une intervention des employeurs complémentaire à celle des pouvoirs publics¹. Dans ces conditions, le CNPF a tendance à privilégier une logique d'adhésion qui favorise les grandes entreprises et qui contribue dès lors à restreindre sensiblement sa capacité de représentation².

La difficulté à élaborer une approche spécifique de la question du logement est tout aussi patente chez les syndicats représentant les salariés. Elle s'exprime en premier lieu dans leur cas à travers leur implication dans les mouvements sociaux urbains et les carences manifestes de l'action revendicative qu'ils développent à cette occasion³. De fait, les contraintes qui limitent leur capacité d'action dans le cadre du 1 % logement sont sensiblement identiques à celles auxquelles ils sont confrontés sur cette scène spécifique. Elles expliquent que les organisations syndicales apparaissent globalement peu à même de

¹ Le conservatisme constitutif d'une large majorité patronale se manifeste à plusieurs reprises en réponse aux initiatives développées par les « ailes marchantes » pendant la première moitié des années 1970. Il explique par exemple le refus opposé en 1973 par le CNPF à un projet conçu par Entreprise et progrès de sorte que l'impératif de reconversion industrielle s'accompagne d'un renforcement des possibilités de formation et de mobilité professionnelles des salariés (mise en place d'un Institut industriel d'adaptation et de mobilité financé conjointement par les entreprises et l'État, cf. H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 267).

² Justifié implicitement par l'intérêt que les grandes entreprises sont susceptibles d'éprouver envers la question du logement, ce choix reflète également la tendance du CNPF à vouloir développer une approche qui n'entre pas en contradiction avec la stratégie commerciale des CIL. Cette tendance se manifeste notamment lors du Congrès de Lille en 1984 lorsque Yvon Chotard prend la défense du compte d'entreprise en érigeant celui-ci en instrument garantissant la prise en compte des besoins des entreprises et des salariés : « *S'il ne l'était pas, rien ne différencierait le 0,9 % d'une taxe ou d'un impôt* » (*Cahiers de l'UNIL*, 181-182, octobre-novembre 1984, p. 85).

³ Cf. chapitre V.

défendre une vision porteuse des aspirations des salariés au sein de cette institution. Ces contraintes sont de plusieurs ordres. L'une d'elles tient au faible écho rencontré par la question du logement dans la ligne politique et les pratiques mises en œuvre à l'échelle de chaque organisation. En dépit des discours qui proclament leur attachement à l'égard de l'institution et l'importance qu'ils accordent plus généralement au problème du logement¹, les syndicats de salariés se caractérisent en effet avant tout par la parcimonie des moyens qu'ils consentent à mobiliser sur cette question. Manifeste au niveau des CIL où l'intervention des représentants des salariés trahit un déficit évident de ressources², cette carence s'observe tout aussi clairement au plan national, dans les dispositions qui sont prises par les confédérations quant à leur présence dans l'institution et aux missions qui relèvent de celle-ci³.

L'origine de cette faible implication des organisations syndicales se situe en grande partie dans la teneur des besoins exprimés par la base. De ce point de vue, l'histoire ne fait que se répéter. Alors que la position adoptée par les syndicats ouvriers vis-à-vis des luttes de locataires révèle dès le début du XX^e un défaut d'ancrage de la question du logement dans la culture revendicative du mouvement ouvrier, le décalage qui s'observe dans la plupart des organisations entre les préoccupations affichées au niveau confédéral et les problèmes soulevés dans le cadre des mouvements sociaux urbains exprime avant tout le faible intérêt des salariés des entreprises pour cette question. C'est d'une forme d'indifférence comparable que provient le défaut d'implication des syndicats de salariés dans la gestion du 1 % logement⁴. Il convient de noter que le phénomène ne se limite pas à cette institution pendant les années 1970 et qu'il touche alors plusieurs champs du paritarisme. La formation professionnelle fait également partie des secteurs concernés, les mêmes causes – dispersion

¹ Les organisations concernées multiplient pendant cette période les revendications demandant aux pouvoirs publics de faire à nouveau du logement une priorité nationale ou de considérer le logement social comme un service public (dans le cas de la CGT et de la CGT-FO en particulier).

² Cf. chapitre IV.

³ Le manque d'entrain évident avec lequel les syndicats s'emparent de la question du logement se manifeste de manière précoce pendant la séquence qui nous intéresse ici. Alors que la crise de mai 1968 – qui survient alors que l'UNIL n'a que quelques mois d'existence – ouvre potentiellement une fenêtre d'opportunité pour formaliser un certain nombre de revendications dans ce domaine, les grandes confédérations ont tendance à délaissé ce secteur d'interventions au profit de champs revendicatifs qui leur apparaissent plus importants : « À Grenelle, le logement fut absent : même l'utilisation du 1 % patronal – véritable salaire différé – fut ignorée... » (L. Houdeville, 1969, *op. cit.*, p. 179-180). Dans le récit qu'il fait de son parcours professionnel au sein de l'OCIL, Alexis Vibert-Guigue étend ce constat aux années 1970, notant qu'« à l'époque (où la représentation paritaire a été généralisée à l'ensemble des CIL) les trois principales centrales étaient dirigées par des ténors qui avaient pour nom Georges Séguy – Henri Krasucki vient après – André Bergeron et Edmond Maire. On chercherait, en vain, sous la plume de l'un de ces trois leaders ou dans les publications de ces trois syndicats, un programme cohérent, structuré, pensé, en matière d'urbanisme et de logement » (1993, *op. cit.*, p. 87).

⁴ Cette raison sera mise en avant en 1975 par le secrétaire confédéral de la CFDT, Marcel Gonin, pour justifier le refus initial de son organisation de participer à la constitution de l'UNIL accueillant indistinctement CIL paritaires et non paritaires : « Il faut bien admettre qu'aucun rapport de forces n'existe dans les entreprises pour obliger le patronat à modifier son attitude » (UNIL, 1975b, *op. cit.*, p. 30).

syndicale, faiblesse des ressources mobilisables dans l'espace interprofessionnel, absence de pression de la base – engendrant les mêmes effets : implication déficitaire des représentants des salariés et absence de gestion véritablement concertée avec le patronat¹.

Les transformations qui affectent le paysage syndical pendant cette période ont tendance à accuser la distance qui, dans la culture du mouvement ouvrier, contribue historiquement à passer au second plan la question du logement dans le champ des pratiques revendicatives. L'évolution concomitante de la CGT et de la CFDT vers un recentrage de la lutte syndicale dans l'entreprise va dans les deux cas à l'encontre d'un investissement spécifique sur des champs perçus comme périphériques par rapport aux questions relatives à l'emploi et aux salaires². Ce phénomène participe des facteurs qui privent la sphère syndicale d'une aptitude à renouveler son approche au regard des aspirations qui se développent au sein de la société³. En réduisant sensiblement les moyens dont disposent les militants syndicaux pour exercer leurs responsabilités, la dépression dans laquelle le syndicalisme français s'enfonce à la fin des années 1970 (chute du recrutement et de l'audience électorale, moindre aptitude à encadrer les luttes sociales, concurrence de nouvelles structures, etc.) limitera d'autant plus la capacité des organisations syndicales de mettre en œuvre une approche représentative des intérêts du travail.

L'élaboration d'un projet représentant les aspirations des salariés bute sur un dernier obstacle qui tient à la structuration des organisations syndicales et au faible développement caractéristique de l'échelon interprofessionnel dans chacune d'elles. Cette déficience se manifeste en premier lieu au niveau des instances territoriales des syndicats⁴. Empêchant toute forme de coordination entre les différents champs de la représentation sociale territoriale⁵, elle provoque l'isolement du 1 % logement par rapport aux autres institutions paritaires. Par sa propension à couper les mandataires syndicaux de l'expression des besoins qui s'expriment au niveau de l'entreprise ou dans les divers secteurs de la protection sociale, la faiblesse de l'échelon territorial s'impose dès lors comme l'un des principaux facteurs limitatifs de

¹ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 170.

² Une fois de plus, un parallèle peut être établi avec le système de la formation professionnelle : « les organisations syndicales ont dans l'ensemble eu tendance à progressivement délaissé les questions de formation dans les entreprises au profit de problèmes moins complexes à gérer, plus immédiatement revendicatifs et trouvant un autre écho auprès de la base » (*ibid.*, p. 229).

³ Faute d'accorder un intérêt suffisant à la question (dans le cas des syndicats réformistes, voire de la CGT) ou de s'être donné les moyens d'influer sur la décision (dans le cas de la CFDT), les organisations représentant les salariés échouent en particulier à opérer une traduction des aspirations véhiculées par les luttes urbaines dans la gestion des fonds du 1 % logement.

⁴ Sur les limites propres à l'action de l'échelon interprofessionnel territorial, voir H. Blassel, J.-P. Jacquier, 1997, « La représentation sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluations », *La Revue de l'IRE*, 25, automne, p. 89-115.

⁵ *Ibid.*, p. 103-104.

l'expertise des représentants des salariés. Cette carence pose problème en ce qu'elle prive les représentants des salariés d'un vecteur de légitimité essentiel dans les instances du 1 % logement¹. Elle présente de surcroît l'inconvénient de rejaillir sur l'efficacité de l'action des CIL. Dans l'impossibilité d'aborder la question du logement sous l'angle des liens que celle-ci entretient avec les autres risques de l'existence, les assemblées paritaires se voient ainsi privées des ressources qui permettraient d'inscrire leurs interventions dans une logique de régulation globale du social².

La faiblesse de l'interprofessionnel se mesure également au poids que représentent les intérêts catégoriels dans les appareils syndicaux. À l'image des luttes urbaines, domaine dans lequel la capacité de mobilisation des syndicats a tendance à varier selon un « effet de profession »³, la gestion du 1 % logement intéresse directement les secteurs économiques dont les intérêts ne sont pas indifférents à l'action des CIL et aux modalités d'investissement de la PEEC. Perceptible dès les années 1950-1960⁴, ce phénomène est susceptible d'alimenter des divisions internes aux organisations, notamment dans les circonstances où les décisions prises à l'échelle confédérale s'opposent aux positions défendues par les fédérations concernées⁵. Il n'est pas rare non plus que des dissensions internes se fassent jour entre les mandataires qui siègent dans les instances du 1 % logement et leurs organisations d'origine. Généralement portés à développer un sentiment d'attachement à l'égard des structures dans lesquelles ils exercent leur mandat de représentation, les acteurs syndicaux peuvent ainsi se trouver en opposition avec la ligne politique confédérale lorsque celle-ci leur semble heurter les intérêts des CIL. L'exemple de la CGT illustre parfaitement les tensions susceptibles d'apparaître sur ce plan. La distance relative que cette organisation continue d'observer au cours des années 1970 à l'égard du 1 % logement empêche visiblement l'échelon confédéral de trancher la

¹ Couplée à la crise d'adhésion qui affecte le syndicalisme français, l'intégration croissante des syndicats dans la sphère autonome de la régulation du social a contribué depuis les années 1980 à faire émerger un modèle de « justification par la compétence » dans lequel la valeur de l'action syndicale est corrélée au développement d'une capacité d'expertise sur les questions concernées (H. Hatzfeld, 2005, *op. cit.*, p. 282-283).

² De fait, ce phénomène de cloisonnement est caractéristique de l'organisation du système français de protection sociale : « *À peu près indifférente en période de croissance, cette structuration du dispositif de relations professionnelles recèle aujourd'hui un risque de désagrégation important. La dispersion des éléments qui le compose renvoie à elle-même chaque partie du dispositif. C'est le moment où la Sécurité sociale, la formation professionnelle continue, l'assurance-chômage et le paritarisme propre à chacun de ces espaces institutionnels, deviennent leur propre référence* » (L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 102).

³ Cf. chapitre V.

⁴ On sait par exemple que les réflexions engagées au sein de la CFDT sur le logement et la ville en 1965-1967 proviennent en droite ligne de la fédération du bâtiment (M. Durand, Y. Harff, 1984, *op. cit.*, p. 184).

⁵ Ce cas de figure s'observe au printemps 1983 au sein de la CGC, la fédération de l'Équipement s'employant à tempérer l'enthousiasme affiché par les responsables confédéraux à la suite de l'adoption de la déclaration paritaire : « *Il n'y a vraiment pas de quoi pavoiser : cet accord consacre d'une part l'abandon d'un véritable paritarisme et institutionnalise d'autre part, un mode de concertation de type "Cheval de Troie"* » (Cahiers de l'UNIL, 170, août 1983, p. 42).

question de la finalité de l'institution. L'indécision qui règne sur ce point alimente une controverse interne entre les partisans d'une caisse nationale de prêts au logement social alimentée par les fonds issus de la PEEC et les militants qui détiennent des mandats de représentation dans le 1 % logement, pour lesquels l'orientation des fonds confiés aux organismes collecteurs doit être maintenue en l'état¹. L'existence de dissensions internes aux syndicats est également susceptible d'expliquer le flou qui entoure la position adoptée par ces organisations sur certains aspects essentiels de l'action du 1 % logement. Le soutien à l'accession à la propriété semble faire partie de ces points qui, faute de susciter un consensus au sein des organisations représentatives des salariés, empêchent celles-ci de définir une approche claire de ce que devrait être l'action des CIL dans ce domaine².

... et à s'inscrire dans une démarche de co-production de l'action publique

Ces différents éléments indiquent que la capacité des partenaires sociaux d'élaborer un projet politique dans le secteur du logement est contrainte par la difficulté, pour chaque organisation, de définir une approche reflétant les intérêts du groupe social dont elle prétend être le représentant. Cette capacité est entamée par une autre limite propre à la sphère professionnelle. Censée conférer aux organisations une légitimité dépassant le cadre de la représentation d'intérêts privés, la gestion paritaire voit en réalité sa portée restreinte par une série d'obstacles qui, mis bout à bout, ne prédisposent que faiblement les organisations concernées à inscrire leurs interventions dans une logique de co-production de l'action publique. La réticence fondamentale qui tend dès lors à animer ces dernières constitue de fait l'une des principales origines du déficit de fondement politique qui caractérise l'approche développée sur la question du logement par les partenaires sociaux pendant les années 1968-1983.

¹ Le principe d'une caisse nationale est exposé notamment dans C. Topalov, 1978, *op. cit.*, p. 95-97. Comptant parmi les principaux promoteurs de ce projet, la fédération des offices publics d'HLM verra épisodiquement sa position attaquée par les responsables confédéraux en charge du 1 % logement. Lors du Congrès de Grenoble par exemple, l'orateur représentant la CGT dénonce les prétentions des responsables du mouvement des HLM au nom de la logique de contrepartie dont découle l'octroi de droits de réservation : « *Ne pas admettre cette logique, c'est remettre en cause la nature même du 1 % et, à ce sujet, nous sommes quelque peu surpris de la teneur des lettres expédiées par l'Union des HLM, adressées à l'UNIL, demandant l'apport du 1 % sans contrepartie* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 56).

² Les prises de position des organisations syndicales trahissent leur ambivalence sur cette question. Dans l'ouvrage qu'il consacre à la question de l'habitat, Louis Houdeville dénonce les effets induits de la propriété en termes de contrôle social tout en rappelant la volonté de la CFDT de favoriser la liberté de choix des individus dans leurs stratégies résidentielles (1969, *op. cit.*, p. 221-223). Lorsque la CGT revendique à l'occasion de son 37^e congrès en 1969 la mise en place d'une aide spécifique en faveur de l'accession à la propriété, cette orientation fait encore largement débat au sein de l'organisation (M. Durand, Y. Harff, 1984, *op. cit.*, p. 216).

Théoriquement en capacité de participer à la mise en œuvre de la politique du logement *via* les orientations qu'elles définissent aux différents échelons du 1 % logement, les organisations professionnelles présentent des caractéristiques telles que cette participation se heurte dans les faits à une série d'obstacles. Trois types de limites à l'intégration du 1 % logement peuvent être identifiées dans la manière dont ces organisations fonctionnent et interagissent entre elles au cours des années 1970. La première d'entre elles est d'ordre conceptuel. L'obstacle tient dans ce cas aux réserves suscitées dans une large partie de la sphère professionnelle par le principe même d'une contribution de l'acteur syndical à la production de l'intérêt général¹. Il provient également de l'influence limitée des organisations qui – à l'exemple de la CFDT dans la sphère syndicale – sont ouvertement favorables à ce principe au sein du 1 % logement. La difficulté rencontrée par ces organisations se situe dans le fait de devoir articuler plusieurs capacités : capacité à capter l'évolution de la demande sociale, capacité à s'imposer comme force de proposition dans les instances politiques de l'institution, capacité à obtenir que la demande susdite fasse l'objet d'une traduction sous forme d'une logique d'action².

La deuxième catégorie d'obstacles à même d'éclairer l'impuissance des organisations professionnelles à renforcer l'inscription du 1 % logement dans l'intérêt général est de nature structurelle. Elle est liée à l'architecture complexe de ces organisations et au faible développement caractéristique des structures territoriales qui s'observe dans chacune d'elles (voir *supra*). En règle générale, l'intervention des mandataires syndicaux et patronaux souffre en effet d'un déficit d'encadrement et de suivi au niveau de leurs unions départementales et régionales. Cette « *absence de pouvoir central territorial* »³ nuit à divers titres à l'élaboration d'une approche à la fois représentative des besoins des employeurs et des salariés et apte à prendre en compte les attentes des pouvoirs publics dans le secteur du logement. D'une part, elle engendre un manque de cohérence entre les interventions des CIL implantés sur un

¹ Cette réticence renvoie directement à la manière dont les organisations se représentent elles-mêmes le rôle qui leur incombe dans ce type de configurations (cf. chapitre V). Dans le cas de la CGT par exemple, elle s'explique par une approche qui établit une division des tâches avec la sphère politique et ôte à l'acteur syndical toute possibilité de composer l'intérêt collectif des salariés avec l'intérêt général. Elle caractérise également un monde patronal globalement moins disposé à contribuer à la solidarité (voir l'exemple du CIL de Marseille dont le fonds social recueille en définitive des concours très limités de la part des entreprises adhérentes, cf. *Cahiers de l'UNIL*, 67-68, novembre-décembre 1974, p. 40).

² Si cette difficulté concerne également les composantes modernisatrices du patronat, elle s'incarne avant tout dans le cas de la CFDT, organisation dont les ressources évidentes (capacité à intégrer l'exigence nouvelle de qualité de vie, volonté de concilier logique revendicative et syndicalisme de proposition, position nodale entre mouvement syndical et mouvement social, etc.) ne suffiront pas au final à compenser les contraintes qui s'opposent à l'intégration des syndicats sur un pied d'égalité avec le patronat et au renouvellement des modalités d'action en vigueur dans les CIL.

³ H. Blassel, J.-P. Jacquier, 1997, *op. cit.*

territoire donné et contribue à entretenir l'individualisme ambiant qui domine le réseau de collecte de la PEEC. D'autre part, elle représente un obstacle au dialogue avec les collectivités territoriales et prive de ce fait les assemblées paritaires d'éléments de connaissance qui pourraient les aider en retour à préciser leur propre approche de la question du logement.

La troisième série d'obstacles jouant contre une intégration du 1 % logement librement consentie par les partenaires sociaux est directement liée à l'évolution du contexte politique et aux transformations économiques caractéristiques des années 1970. Ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, plusieurs modifications contribuent pendant cette période à entamer la capacité de représentation des organisations syndicales (affaiblissement de l'identité ouvrière, apparition d'un chômage structurel, adoption par le patronat d'une politique sociale visant à marginaliser les syndicats dans l'entreprise...). Combinées aux bouleversements qui s'opèrent en parallèle dans la sphère politique (blocage des rapports sociaux puis conversion de la gauche socialiste aux thèses néo-libérales sur fond de déclin du PCF), ces transformations entraînent une inversion du rapport de force social hérité de mai 1968 et placent les organisations syndicales en position de faiblesse sur la scène des relations professionnelles. Dans le cas précis du 1 % logement, le transfert de responsabilités opéré vers l'échelon national avec la création de l'UNIL semble de nature à aggraver le phénomène, l'échelon confédéral étant habituellement celui où les clivages inter-organisations se dessinent avec la plus grande netteté¹. Dans cette institution comme dans les autres institutions paritaires (la formation professionnelle notamment), ces évolutions ont pour effet d'accentuer l'asymétrie existant entre les employeurs et les salariés au sein des assemblées paritaires. Une telle situation réduit d'autant l'aptitude des CIL à élaborer des logiques d'action représentant les aspirations des salariés et participant à l'émergence d'un bien commun à l'échelle des bassins d'emploi.

¹ « Plus on remonte le fil de la représentation, de l'entreprise vers le niveau confédéral, plus la stratégie et la culture des organisations impriment des différences » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 272-273).

Conclusion du chapitre VI : la dégradation de la légitimité du 1 % logement

Ainsi que le montrent les pages précédentes, les raisons ne manquent pas au niveau du patronat ni des syndicats de salariés pour expliquer l'impuissance conjuguée des partenaires sociaux à élaborer une approche autonome sur la question du logement. Cette impuissance n'est pas sans incidence sur la manière dont est perçue l'action mise en œuvre sous l'égide du 1 % logement et sur le degré de pertinence reconnue à celle-ci dans le contexte des années 1968-1983. Elle est directement à l'origine du processus de perte de légitimité qui s'amorce pendant cette période et qui contribuera à faire naître l'hypothèse d'une reprise en main du dispositif puis à en assurer la diffusion au sein de l'appareil d'État. Il s'agit ici de revenir sur les effets de cette défaillance des partenaires sociaux en appréciant les différentes facettes de la dégradation de la légitimité du 1 % logement.

Une institution souffrant d'un défaut de visibilité

L'élaboration d'un projet politique liant explicitement emploi et logement représente un élément central dans la légitimation du 1 % logement. L'absence d'un projet de ce type *a contrario* apparaît handicapante à plusieurs titres pour les acteurs de l'institution. Dans la mesure où elle empêche de pointer les besoins d'intervention existant au croisement de ces deux questions et d'établir clairement le rôle dévolu aux CIL dans la résolution de ces besoins, elle expose d'abord l'intervention du 1 % logement à un problème de visibilité. Ce problème prend différentes formes au cours de la période qui nous intéresse. Il renvoie notamment à l'irruption de nouveaux organismes sur plusieurs champs d'action historiques des CIL et à la concurrence symbolique qu'une telle situation engendre pour ces derniers. Conséquence logique du processus de professionnalisation engagé dans le secteur immobilier depuis les années 1960, ce phénomène s'observe dans le domaine de l'information-logement à travers la mise en place d'un réseau d'organismes *ad hoc* au milieu des années 1970. La multiplication des ADIL et les initiatives qu'elles développent en réponse à la diversification de la demande de logements ne sont pas toujours vues d'un bon œil par les membres de l'institution. Pour plusieurs d'entre eux, l'intervention des ADIL est susceptible de faire écran

à l'action mise en œuvre par les CIL en matière d'information sur le logement, quand elle ne risque pas à terme d'entraîner une rétractation du champ d'intervention du 1 % logement¹.

La frustration des acteurs provient alors de ce que les ADIL sont une création partiellement issue de l'institution. Or, ce paradoxe apparent n'a rien de surprenant dans les faits. Il n'est que la conséquence logique du défaut de vision politique qui prévaut aux différents échelons du 1 % logement. En limitant la légitimité de celui-ci aux interventions que les CIL sont en mesure de réaliser en faveur du logement des salariés, la conception contributive de la PEEC qu'ont développée les responsables de l'institution empêche les partenaires sociaux de revendiquer la paternité d'un dispositif qui – à l'instar des ADIL – est ouvert à l'ensemble de la population. La séparation artificielle qu'opèrent les dirigeants de l'UNIL entre logement des salariés et politique du logement contraindra ceux-ci à se livrer à certaines contorsions pour démontrer aux acteurs locaux que la mission d'information du 1 % logement conserve toute sa pertinence². Cette dichotomie apparaît plus largement symptomatique du déficit d'identification qui caractérise les prestations du 1 % logement dans l'éventail des aides délivrées dans le secteur du logement. Mis en place pour répondre à un problème spécifique, les ex-centres d'information-logement devenus ADIL sont emblématiques de ces organismes qui acquièrent progressivement une notoriété supérieure à celle de CIL pourtant à l'origine de leur création. Les SA d'HLM filiales de CIL offrent un autre exemple de ces instruments dont la reconnaissance s'obtient dans une certaine mesure aux dépens de l'entité chargée de définir une stratégie d'ensemble et de coordonner leurs interventions.

¹ Cette crainte transparait dans l'intervention d'un responsable patronal du CIL de l'Oise, Jean-Hervé Carpentier, lors du séminaire d'études organisé à Maubuisson en 1981 : « (Sur) *les prestations offertes aux salariés en matière de recherche de financement, de guichet unique, etc. (...) on a un peu le sentiment que les CIL à l'heure actuelle sont, dans ce domaine, à l'arrêt, comme baillonnés par la mise en place des ADIL* » (*Cahiers de l'UNIL*, 139-140, mars-avril 1981, p. 47).

² On se référera sur ce point à la tentative de clarification esquissée par Jean-Paul Bardin lors du Congrès de Grenoble : « *L'arrivée sur le terrain d'organismes d'information-logement comme les ADIL a parfois troublé les idées. En fait il y a deux sortes de données, celles qui ont trait aux entreprises et qui ne peuvent être collectées ou exploitées que par les organismes collecteurs qui doivent toujours disposer de leurs instruments d'information, et celles plus globales sur la population, apportées par des instruments plus généraux, auxquels les organismes collecteurs ont tout intérêt à participer. Il n'y a pas rivalité, mais complémentarité, ce qui n'a pas toujours été bien compris, il faut l'avouer, ni par les uns, ni par les autres* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 25).

Des acteurs inaptes à œuvrer à l'élaboration d'un bien commun

Le déficit d'identification dont souffre le 1 % logement est pointé à intervalles réguliers durant les années 1968-1983. Il apparaît particulièrement prégnant auprès des communes, ce qui représentera un handicap certain pour la justification mise en œuvre par les responsables de l'institution dans le contexte de la réforme de la décentralisation¹. Ainsi que le montrent plusieurs sondages réalisés à la demande de l'UNIL ou de CIL (l'OCIL notamment), il s'observe également auprès des salariés, contribuant de ce fait à réduire un peu plus le crédit dont dispose le 1 % logement dans le monde de l'entreprise. Au vu de ces constats, il apparaît évident que la relative discrétion du 1 % logement masque en réalité un problème plus profond. Davantage encore qu'un simple manque de visibilité, l'absence de projet politique articulant emploi et logement participe d'une crise de légitimité de l'institution. La défaillance des partenaires sociaux sur ce plan peut s'interpréter comme la source originelle de la vulnérabilité du 1 % logement aux critiques. Elle agit comme un mécanisme sapant les fondements de la médiation paritaire, contribuant à altérer un peu plus en retour les capacités qui justifiaient après-guerre de déléguer la gestion de la PEEC aux CIL, c'est-à-dire la capacité présumée des acteurs paritaires à engendrer un bien commun dans la définition des investissements et celle consistant à inscrire l'emploi des fonds dans une logique de complémentarité vis-à-vis de la politique du logement.

Le fait qu'une approche spécifique de la question du logement peine à s'affirmer dans la sphère socioprofessionnelle a d'abord pour conséquence de renforcer les déséquilibres existants au niveau des instances politiques du 1 % logement. Le manque de socle conceptuel et le défaut de cadrage des mandats confiés aux administrateurs représentant les salariés tendent en effet à accentuer la fragilité de leur position à l'intérieur des CIL. Cette faiblesse est matérialisée par les disparités qui persistent d'un CIL à l'autre en matière de participation des mandataires syndicaux à la gestion des fonds². Elle réduit d'autant plus la capacité des

¹ Le problème est mis en exergue dans les débats qui se déroulent lors du Congrès de Paris en 1980 : « Très souvent, les communes ne savent pas encore ce que nous pouvons faire pour elles. Il y a d'ailleurs de notre faute. Les élus locaux pensent souvent les questions de logement à travers le prisme des organisations d'HLM. Nous avons peut-être des horizons à leur ouvrir » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 124).

² Dans ce domaine, les mesures adoptées au milieu des années 1970 pour renforcer le poids des représentants des salariés dans les instances politiques du 1 % logement n'ont visiblement pas contribué à engendrer le rééquilibrage escompté. Ce constat filtre notamment du tableau dressé par Alexis Vibert-Guigue : « C'est dans cette même époque que le CNPF fit signe aux cinq centrales syndicales pour leur proposer de désigner des représentants dans les conseils d'administration des CIL. FO, à laquelle l'Avenue Pierre I^{er} de Serbie n'avait rien à refuser, demandait depuis des années, cette paritarisation partielle. CGT et CFDT étaient plus réservées et non demanderesse, mais enfin, les choses se firent et, à partir de 1976, des textes officialisèrent et codifièrent la composition des conseils d'administration des CIL, avec obligation de constituer un bureau et un comité

assemblées paritaires à élever leurs délibérations au niveau de l'élaboration d'un bien commun et à prendre des décisions tenant compte à proportion équivalente des intérêts des employeurs et des salariés.

Les limites de la médiation syndicale comportent d'autres implications concrètes. Elles ont également pour effet de renforcer la prépondérance de la technocratie dans l'élaboration des décisions ayant trait à l'utilisation des fonds. Déjà perceptible pendant les années 1960, ce phénomène semble s'accroître au cours de la décennie suivante. S'il s'affirme en particulier dans le cas des organismes collecteurs qui se sont dotés de filiales de construction¹, il s'observe plus largement dans la totalité des organes de l'institution, telle une expression supplémentaire du processus de professionnalisation qui s'opère au même moment dans l'ensemble du secteur immobilier. La complexité croissante des interventions mises en œuvre par la plupart des CIL conduit une partie des dirigeants à nourrir le sentiment d'une action dont la définition relèverait de plus en plus de « la » profession des organismes collecteurs plutôt que « des » professions incarnées par les représentants des employeurs et des salariés. Alors que la création de l'UNIL visait à consolider le rôle du politique *via* la promotion de l'échelon interprofessionnel dans la structure du 1 % logement, l'action des animateurs fédéraux de l'institution ne parviendra pas à dissiper cette ambiguïté. Le discours des responsables nationaux tend même ponctuellement à conforter celle-ci. C'est le cas par exemple lorsqu'il soutient que les « partenaires sociaux » (pris au sens large) doivent renforcer leur présence au sein du 1 % logement – et qu'il souligne implicitement *de facto* une certaine extériorité de ces derniers vis-à-vis de l'institution².

Dénoncé de manière périodique par les responsables des organisations syndicales³, l'ascendant dont dispose la technocratie des CIL incite l'analyste à relativiser le poids des acteurs paritaires dans les processus de prises de décision. Symbole de la perte d'influence du

financier où les représentants des centrales syndicales auraient voix au chapitre. Dans les faits, tout cela ne mangeait pas de pain et pas un train de dérail ! » (1993, op. cit., p. 86-87).

¹ L'hypothèse d'un lien de causalité entre l'existence d'un groupe immobilier autour du CIL et l'augmentation du pouvoir de la technocratie se vérifie dans le cas du CIL Métropole Nord où l'on note une « *diminution relative du poids du débat paritaire dans la gestion du groupe* » ([B. Serieyx], 2003, op. cit., p. 216).

² D'une manière générale, les comptes-rendus des congrès de l'UNIL semblent indiquer que les interventions prononcées à la tribune visent davantage à toucher les acteurs de la profession au sens strict – les membres des équipes dirigeantes des CIL – qu'elles ne s'adressent à la totalité des membres de l'institution. L'existence d'un sentiment d'autonomie propre à la technocratie des CIL se dévoile en outre à travers le discours de certains responsables locaux. En témoigne notamment cette déclaration du président de l'OCIL qui déplore « *les pressions exercées par différents partenaires extérieurs (syndicats, organismes HLM, pouvoirs publics) sur l'utilisation du 1 %* » (Cahiers de l'UNIL, 155, juillet 1982, p. 94, les termes étant soulignés par nous).

³ Le délégué de la CGT-FO, W. Gitler, interpellera l'assemblée du Congrès de Paris en 1980 sur ce thème : « *Ne peut-on pas être également inquiets de l'importance prise par les technocrates des organismes collecteurs par rapport au pouvoir politique qui procède du concept paritaire, représenté par les employeurs et les salariés ?* » (Cahiers de l'UNIL, 128, avril 1980, p. 84).

patronat chrétien sur la définition des lignes directrices de l'organisation du 1 % logement, cette particularité signale également les limites de l'autorité exercée par le CNPF auprès des dirigeants et des responsables patronaux des organismes collecteurs¹. Elle dénote clairement à l'inverse une convergence d'intérêts liant ces derniers au niveau des CIL. À l'échelle d'un organisme collecteur, la prédominance de l'équipe dirigeante fait généralement l'affaire de représentants patronaux qui trouvent dans cette configuration le moyen de satisfaire certains intérêts suscités chez eux par la gestion de la PEEC². L'existence de rapports privilégiés entre les responsables patronaux et l'administration constitue une autre raison expliquant la marginalisation qui touche les représentants des salariés dans les CIL. Alimentées par les contacts fréquents développés avec les dirigeants des CIL dans le cadre du contrôle de l'activité ou de l'élaboration de la réglementation, ces relations reposent sur une maîtrise partagée des savoirs et des informations (compétences techniques, règles en matière de gestion et d'emploi des fonds, indicateurs d'activités...) qui échappent en partie aux mandataires syndicaux³.

Au regard de telles dynamiques, on comprend mieux pourquoi les représentants des salariés parviennent très difficilement à exprimer leur propre vision des besoins en logements et à peser sur l'élaboration des stratégies d'emploi des fonds dans les CIL⁴. Si les organisations syndicales pâissent de dynamiques qui échappent à leur contrôle, il convient

¹ Cette situation se traduit concrètement dans la composition des instances politiques des CIL : dans un grand nombre d'organismes, le président du conseil d'administration est issu non pas du collège représentant les employeurs (dont la majorité des membres sont désignés par les CNPF territoriaux) mais du collège représentant les entreprises adhérentes (dont les membres n'ont pas de comptes à rendre en tant que tels au sein de l'organisation patronale).

² Cette imbrication entre les intérêts de la technostructure et ceux du patronat se manifeste dans plusieurs autres institutions paritaires. Olivier Mériaux note par exemple à propos du système de la formation professionnelle : « Dans la mesure où les directeurs des organismes sont très fréquemment nommés sur proposition de la partie patronale, et sont pour la plupart des anciens directeurs d'ASF, il ne nous semble pas que le risque de collusion entre la direction des organismes et la partie patronale soit écarté » (1999, *op. cit.*, p. 382).

³ Cette proximité avec les représentants de l'administration s'interprète comme une conséquence du succès rencontré par le modèle de la gestion étato-corporative jusque dans le fonctionnement du système de relations professionnelles au cours des années 1960-1970 : « La méfiance décroissante des organisations d'employeurs à l'égard des interventions de l'administration s'explique en grande partie par l'amélioration de leurs relations avec les hauts fonctionnaires : grâce à ces contacts, les textes deviennent plus "réalistes" et plus faciles à appliquer. De leur côté, les syndicats de salariés, moins riches en experts capables de démarches et en documentation, dénoncent parfois la collusion de l'État et des employeurs » (J.-D. Reynaud, 1975, *op. cit.*, p. 262-264).

⁴ Les limites caractéristiques des syndicats dans leur fonction de médiation des besoins en logements des salariés sont abordées dans le chapitre IV. Elles sont parfaitement rendues dans ce constat formulé par C. Pottier : « (...) les syndicats ne semblent pas avoir une véritable politique d'affectation du 1 % qui soit sensiblement différente de celle du patronat. Les syndicats semblent avoir pour tâche première d'informer les salariés de leurs droits qui sont ignorés dans un nombre non négligeable d'entreprises. D'autre part, ils veillent à ce que les prêts ne soient pas accordés en priorité aux cadres. Mais on ne voit pas de positions nettes sur la ventilation du 1 % entre l'accession et la propriété, la réservation de logements locatifs et l'amélioration de l'habitat, alors qu'au plan de la politique globale du logement, les confédérations syndicales ont des positions sur la répartition des crédits » (1981, *op. cit.*, p. 313)

toutefois de ne pas minorer la part de responsabilité qu'elles détiennent dans le processus ayant abouti à cette situation¹. Cette responsabilité transparaît en premier lieu dans les discours produits par les acteurs confédéraux et dans les dimensions qu'ils ont tendance à mettre en avant – ou au contraire à passer sous silence. Tout indique qu'à défaut de pouvoir se réclamer d'un projet représentatif des besoins des salariés et de prendre conscience de leurs intérêts communs, les organisations syndicales abandonnent *de facto* au patronat et à la technocratie des CIL la définition des grandes lignes de l'emploi des fonds issus de la PEEC². Le caractère récurrent des revendications formulées par leurs représentants nationaux en direction du CNPF et des pouvoirs publics pourrait laisser croire que les syndicats cherchent à inverser cette tendance. Ce n'est cependant pas ce qui ressort de l'attitude qu'ils adoptent dans les faits à l'égard du 1 % logement. En règle générale, ces revendications ne dénotent qu'à la marge une volonté d'élaborer une conception autonome du problème du logement ou de définir une alternative à même d'infléchir l'action des CIL. Elles se concentrent pour l'essentiel sur l'instauration d'un paritarisme « réel », comme si, aux yeux des responsables confédéraux, la définition d'un rééquilibrage des forces en présence dans les instances politiques du 1 % logement constituait un préalable indispensable à toute forme de responsabilité, et que les organisations syndicales cherchaient en définitive avant tout à se dédouaner en imputant leur impuissance à des facteurs indépendants de leur volonté.

La part de responsabilité des organisations syndicales tient également à la position adoptée par celles-ci dans la relation avec leurs homologues patronaux. On ne saurait en effet ignorer le rôle joué à partir du milieu des années 1970 par les syndicats – à tout le moins ceux dont la politique est de participer systématiquement au gouvernement des CIL – dans la production d'un « label » socioprofessionnel dans lequel le patronat des CIL trouve un vecteur de légitimité essentiel en ce qu'il lui permet d'invoquer à loisir la vivacité du paritarisme du 1 % logement, et ce malgré le déséquilibre fondamental qui continue de se manifester sur ce plan dans les enceintes politiques de l'institution. Cette dualité des organisations syndicales – à la fois victimes et solidaires d'un rapport de force qui leur est défavorable – apparaît avec davantage d'acuité dans certaines circonstances. Elle est illustrée en particulier par l'épisode de la déclaration paritaire de 1983. Le premier constat qui

¹ Cette responsabilité est soulignée par un militant de la CFDT dont les propos sont rapportés dans l'ouvrage de Michelle Durand et Yvette Harff : « on peut citer aussi le 1 % logement qui est dans la plupart des cas géré par l'employeur : 'Le 1 % est tombé aux mains du patron alors que c'est du salaire différé. Nous n'avons pas assez réagi'' » (1977, *op. cit.*, p. 154).

² Cette observation s'applique en particulier au cas des syndicats anciennement « non participationnistes » (CGT, CFDT). En ne proposant pas d'alternative forte et en souscrivant plus ou moins explicitement à la thèse du « salaire différé », ces organisations adoptent en effet une position qui contribue à maintenir l'intervention des représentants des salariés dans le cadre du syndicalisme de la consommation collective.

s'impose à la lecture de ce texte élaboré conjointement avec le CNPF tient à la forte tonalité patronale du propos général. Supposé accentuer le caractère social des investissements réalisés par les CIL et souligner le poids des salariés au sein de l'institution, le texte se caractérise *in fine* par l'absence d'engagement ferme sur la dimension sociale de l'œuvre engagée ou sur l'instauration d'une représentation des salariés à égalité avec les employeurs dans les instances politiques du 1 % logement. Sur ce dernier aspect, plusieurs dispositions tendent à l'inverse à entériner l'asymétrie qui prévaut dans la grande majorité des CIL. Parmi celles-ci, on peut souligner le choix de ne pas limiter à dix membres le nombre de représentants siégeant au conseil d'administration¹, l'absence de mesure en faveur d'une présidence tournante obligatoire à la tête des organismes, la création d'un comité financier composé pour un tiers seulement de représentants des salariés², ou encore l'absence de disposition visant à revaloriser le rôle du comité d'entreprise³.

Le maintien d'un tel déséquilibre explique en grande partie les divisions suscitées au sein de la sphère syndicale par la conclusion de la déclaration paritaire. La majorité des confédérations s'attache à justifier leur choix de signer ce document en mettant en évidence les avancées obtenues, qui se félicitant d'un accord illustrant la vivacité du dialogue social (CGT-FO)⁴, qui saluant l'engagement du CNPF de maintenir le 1 % logement contre la tentation de réduire les charges sociales (CFDT)⁵. Sans surprise, les critiques les plus sévères proviennent de la CGT. Déplorant l'absence de mesures renforçant la présence des salariés

¹ Cette disposition a pour effet de protéger le patronat contre la mise en place d'une parité arithmétique à l'intérieur du conseil d'administration : « *les cinq derniers membres qui restent à désigner le seront par l'assemblée générale des adhérents au CIL (rappelons que les CIL sont des associations loi 1901). Or ces adhérents qui sont des entreprises envoient à l'assemblée générale des représentants de l'employeur. En tout état de cause, les cinq derniers administrateurs seront donc des employeurs* » (R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, p. 20).

² Chargé d'examiner les engagements des CIL avant leur soumission au conseil d'administration, le comité financier était initialement conçu par le ministre du Logement (qui avait suggéré sa création aux partenaires sociaux) comme un organe paritaire ayant vocation à contrôler la politique des CIL en interne et à compenser la surreprésentation des employeurs au conseil d'administration.

³ Le *statu quo* dans ce domaine avait déjà été entériné par les lois Auroux : « (Pour que les cinq derniers administrateurs ne soient pas des employeurs) *l'accord aurait dû modifier au sein des entreprises le système de décision en matière de 1 % et faire en sorte que le comité d'entreprise ait plus qu'un avis à donner dans ce domaine. De leur côté, les lois Auroux n'ont rien changé à cette situation. Ce sont toujours les directions qui décident de l'affectation du 1 %, du choix du collecteur, et du représentant à l'assemblée générale du CIL* » (*ibid.*, p. 20).

⁴ L'argument est invoqué par le représentant de cette organisation lors de la table-ronde du 19 mai 1983 : « *Le domaine du logement social, au sens large du terme, demeure à nos yeux un secteur privilégié pour tester la sincérité de ceux qui se réclament d'une telle politique et prônent concertation, négociation, convention, inspirées par l'estime et le respect réciproque plutôt que contestation et conflits permanents ou décisions autoritaires* » (*Cahiers de l'UNIL*, 167, juillet 1983, p. 23).

⁵ Force est en effet de constater que l'engagement pris par le CNPF n'a alors rien d'anodin. Pas moins de sept années se sont écoulées entre la parution du décret rendant obligatoire la présence des syndicats dans les CIL et l'adoption de la déclaration paritaire. Cette durée illustre la vigueur de l'opposition qui, de l'intérieur de l'organisation patronale et malgré le caractère timoré du texte élaboré en 1983, s'exerce à l'encontre d'un accord interprofessionnel établissant l'attachement de l'organisation patronale à l'égard du 1 % logement.

dans l'institution¹, celle-ci fustige en outre l'attitude des autres confédérations qui consentent à « (servir) *d'appât et de caution* »² en signant un accord qui « *ne (fait) que vouloir petitement améliorer le système sur des bases inoffensives pour le patronat, en définitive seul maître à bord, directement ou indirectement* »³. Les autres confédérations ne sont cependant pas en reste pour formuler des critiques à l'égard de la déclaration paritaire. Les limites de l'accord conclu avec le CNPF sont également soulignées par la CFDT et la CFTC, qui insistent notamment sur l'importance des efforts restant à mettre en œuvre pour garantir l'application des règles nationales par l'ensemble des CIL⁴. Un sentiment d'inaboutissement comparable sera exprimé par Roger Quilliot lui-même. S'il prend acte du « *petit pas en avant* » accompli dans le cadre de l'accord, le ministre pointe dans celui-ci des faiblesses liées à l'incapacité des partenaires sociaux à s'entendre sur un projet commun et regrette en particulier l'absence de mesures visant à améliorer la formation des administrateurs⁵.

Au bout du compte, les appréciations formulées *a posteriori* par les acteurs de la négociation interprofessionnelle dessinent en creux l'image d'un accord ne répondant qu'en partie aux espoirs qu'avaient initialement placés les pouvoirs publics dans l'élaboration de la Réforme tranquille. L'incomplétude de la déclaration paritaire s'explique en premier ressort par la médiocrité de la médiation mise en œuvre par les syndicats de salariés, médiocrité dont le principal effet a été d'ôter à ces organisations toute possibilité de peser sur les termes de la négociation et de concilier les exigences contradictoires dont le 1 % logement était l'objet : « *L'accord du 16 mai 1982 a été signé par les partenaires sociaux dans un face-à-face patronat-syndicats qui reflète l'état du rapport de forces dans les entreprises sur la question du 1 % logement. Question peu mobilisatrice à côté d'enjeux plus importants (emploi, salaire direct et différé, restructuration), les salariés n'ont pas tiré de la négociation tous les*

¹ La CGT justifie son refus de signer le texte par le penchant qu'elle cultive envers un mode de gouvernement fondé sur le modèle de la Sécurité sociale (un tiers employeurs et deux tiers salariés) et permettant un contrôle ouvrier au niveau de l'entreprise : « *Sur la question essentielle du droit pour les CE et équivalents de décider souverainement et librement de cette affectation, il n'y a rien. C'est le point fondamental de classe qui nous sépare du CNPF* » (*Cahiers de l'UNIL*, 167, juillet 1983, p. 21).

² *Cahiers de l'UNIL*, 181-182, octobre-novembre 1984, p. 127, citant les propos du responsable du secteur cadre de vie de la CGT, René Vannobel, publiés dans *Nord-Eclair*, 28 octobre 1984.

³ Extrait de l'intervention de Lydia Brovelli au Congrès de Lille de 1984, *Cahiers de l'UNIL*, 181-182, octobre-novembre 1984, p. 77. La responsable confédérale profite de sa présence à la tribune pour dénoncer l'attitude patronale consistant à réagir à la non-signature de la CGT en supprimant des mandats détenus jusqu'alors par des administrateurs cégétistes présents au bureau ou (exceptionnellement) présidents de CIL.

⁴ C'est là le sens du message transmis dans la même enceinte par Jacques Decker au nom de la CFTC : « *Un travail en profondeur est encore indispensable pour que jouent pleinement les recommandations adressées aux CIL, recommandations inspirées par ce qui, à nos yeux, est une évidence : le 1 % est l'affaire des partenaires sociaux, aux mains desquels les organismes collecteurs doivent être des outils au service d'un meilleur logement des salariés. Les organisations syndicales ne doivent plus être tenues à l'écart des instances de décision des CIL, comme c'est encore trop souvent le cas* » (*ibid.*, p. 71).

⁵ *Cahiers de l'UNIL*, 167, juillet 1983, p. 12.

avantages qu'ils auraient pu espérer d'une concertation tripartite (avec l'UNIL) ou quadripartite (avec l'État) dans laquelle ils auraient pu jouer un rôle d'arbitre entre un patronat et des collecteurs jaloux de conserver la maîtrise de cette contribution et un État et des élus locaux soucieux d'attirer à eux les masses financières ainsi collectées »¹.

Inapte à rendre compte de l'ensemble des intérêts en présence, la déclaration paritaire est symptomatique d'un manque de légitimité institutionnelle entendu comme l'effet d'une coupure entre les décisions prises conjointement dans l'espace interprofessionnel par les représentants des employeurs et des salariés et la perception qu'en ont les groupes représentés à la base. La propension limitée du patronat au dialogue et les défauts de la médiation syndicale ont en effet pour conséquence de restreindre sensiblement la capacité des partenaires sociaux de formuler une approche véritablement porteuse des attentes des salariés et de s'assurer que cette approche soit prise en compte dans les décisions relatives à l'emploi des fonds issus de la PEEC. Ce problème de légitimité est propre à toutes les formes de gouvernement paritaire. Il résulte pour l'essentiel de la difficulté qu'éprouvent les partenaires sociaux dans cette configuration institutionnelle à « *développer leur capacité à imposer leur propre interprétation du contenu des transactions avec l'État pour échapper aux divisions internes et à la concurrence de nouvelles formes d'action collective* »². Agissant comme un obstacle à l'apparition chez les salariés d'un sentiment d'attachement à l'institution, cette difficulté tient autant à la nature des ressources qui s'échangent dans la sphère du partenariat social qu'aux types de liens développés par les acteurs concernés à l'intérieur de leurs organisations respectives : « *les partenaires sociaux ne sont pas dans le prolongement des acteurs de l'entreprise (et) dans le partenariat social, gouvernement, syndicats et patronat n'existent que les uns par les autres* »³. Tirillées par essence entre une stratégie de la représentativité et une stratégie de l'influence (voir *supra*), ces organisations échouent à élaborer un projet politique qui fasse consensus entre leurs différentes composantes et qui soit porteur des aspirations émanant des groupes dont elles sont les représentants.

Une inégalité s'observe cependant entre les capacités propres à chaque organisation de définir une approche autonome et de porter celle-ci dans l'espace de la négociation interprofessionnelle. Les organisations syndicales cumulent les handicaps dans ce domaine. Engluées dans leurs conflits internes et incapables de s'accorder sur la définition d'une stratégie commune, elles échouent à convaincre le patronat d'accepter de négocier, faute de

¹ R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, p. 19.

² L. Duclos, 2006, *op. cit.*, p. 93.

³ B. Friot, 1998, *op. cit.*, p. 198 et 190.

pouvoir exercer une pression suffisante sur celui-ci¹. La faiblesse dont elles font preuve sur ce point constitue pendant les années 1970 l'un des principaux dysfonctionnements servant de points d'appui à la critique décentralisatrice émergente. À l'inverse, la transformation politique engagée par le CNPF dans la seconde moitié de cette décennie permet au patronat d'être relativement performant en comparaison dans cet exercice. Le CNPF semble pourtant concerné plus que toute autre organisation par l'existence de tensions internes et par la contrainte que ces tensions exercent sur la formulation d'un intérêt collectif. Le manque de cohésion singulier de cette organisation provient de la divergence fondamentale qui s'observe en son sein entre un échelon interprofessionnel disposé à développer la concertation avec les pouvoirs publics pour pouvoir se soustraire à l'emprise des fédérations professionnelles et une masse d'adhérents, sinon indifférente, du moins dépourvue de capacité de mobilisation sur l'objet dont traite la concertation. Les clivages occasionnés par cette divergence semblent cependant neutralisés par des responsables confédéraux qui, outre des discours solennels enjoignant les employeurs à retrouver le sens de l'action engagée en faveur du logement des salariés², mobilisent plusieurs procédés pour susciter une adhésion *a minima* des acteurs patronaux. L'exemple de l'élaboration de la déclaration paritaire illustre parfaitement cette tactique. Dans leur volonté de maintenir les conditions de la cohésion patronale, les représentants du CNPF consacrent en effet l'essentiel de leurs efforts à peser sur le contenu de la négociation de telle sorte que le champ des discussions soit limité à des aspects peu

¹ Témoin de cette impuissance, la CGT-FO sollicitera à plusieurs reprises l'arbitrage des pouvoirs publics au début des années 1970 pour obtenir du CNPF qu'il accepte d'entamer les discussions relatives à l'instauration de la gestion paritaire du 1 % logement (voir *L'habitation*, 40, décembre 1971, p. 28-29). Le politique prendra acte de cette inaptitude des organisations syndicales à attirer le patronat à la table des négociations, plusieurs parlementaires socialistes notamment suggérant au ministre d'intercéder auprès du CNPF pour provoquer la mise en chantier d'un accord interprofessionnel (voir notamment la question posée le 29 décembre 1980 par le député Yvon Tondon, cf. *Cahiers de l'UNIL*, 141-142-143, mai juillet 1981, p. 26).

² Ce type d'appels est généralement émis en réaction aux critiques qui mettent en cause les prérogatives des partenaires sociaux. Ainsi François Ceyrac invite-t-il les adhérents du CNPF lors du Congrès de Paris en 1980 à se remobiliser sur une question dont il note qu'elle est devenue secondaire avec le ralentissement de la croissance économique et l'arrêt des politiques de recrutement : « *Face à ces deux dangers, les chefs d'entreprise doivent apporter l'enthousiasme et le dynamisme dont ils ont su faire preuve quand ils ont créé l'institution alors qu'elle n'était pas obligatoire* » (*Le Moniteur*, 24 mars 1980).

susceptibles de heurter le sentiment d'autonomie des chefs d'entreprise¹ et que le libellé de l'accord final privilégie des termes faisant office de vecteurs de consensus au sein du CNPF².

Une incapacité à insérer l'emploi des fonds dans une logique d'accompagnement de la politique du logement

L'absence d'approche spécifiquement socioprofessionnelle de la question du logement constitue donc un frein à la légitimation du 1 % logement au sens où elle interdit tout rééquilibrage du rapport de force existant dans les assemblées paritaires et perpétue l'inégalité fondamentale qui prévaut dans la prise en compte des intérêts collectifs des employeurs et des salariés. L'impuissance manifeste des partenaires sociaux à élaborer un projet politique sur cette question engendre l'apparition d'un second obstacle majeur à la légitimité de l'institution. L'association des syndicats et du patronat à la gestion des fonds était justifiée par leur capacité présumée à œuvrer de concert à l'élaboration des décisions placées sous le signe d'un intérêt supérieur non réductible à la somme des parties et à même de se substituer à l'intérêt général défini par les pouvoirs publics. Elle devait favoriser la confrontation d'idées entre les partenaires, mettre ceux-ci en concurrence pour déterminer celui d'entre eux le plus à même de représenter la finalité du 1 % logement et, ce faisant, receler un mécanisme instituant dans la durée³. Le contexte des années 1968-1983 révèle l'échec de ce mécanisme dont l'objet est d'assimiler la gestion du 1 % logement à un élément de la politique du logement tout en assurant à l'institution un certain degré d'autonomie. Attirant au 1 % logement des critiques qui mettent en cause la pertinence de l'action engagée et incitent l'État à développer une intervention correctrice, l'absence d'approche socioprofessionnelle de la question du logement conduit à l'inverse les acteurs économiques et sociaux à développer

¹ Une logique restrictive comparable se lit dans le refus patronal de reconnaître le texte issu de la négociation comme un accord national interprofessionnel. Cette décision sera justifiée par Yvon Chotard lors de la table-ronde du 19 mai 1983 au moyen d'un argument juridique auquel le patronat recourt de plus en plus fréquemment à partir de cette période et qui fonctionne en opérant une séparation nette entre le champ du contrat et celui de la loi : « *Cette déclaration paritaire est d'un type nouveau. Il ne pouvait s'agir d'un accord comme le CNPF en signe dans différents domaines : assurance chômage, retraite... Le décret de 1953 n'est pas issu d'une négociation entre partenaires sociaux. Le CNPF n'a donc pas le même pouvoir juridique dans le domaine du 1 % que dans les autres* » (*Cahiers de l'UNIL*, 167, juillet 1983, p. 13).

² C'est le cas en particulier du vocable « investissement ». En définissant la PEEC comme un « investissement social privé », la déclaration paritaire ne se contente pas de faire référence à la qualification juridique retenue en 1953 (« obligation d'investir »). Elle mobilise aussi une notion connue depuis plus d'une décennie dans le champ de la formation professionnelle pour favoriser le maintien de la cohésion patronale de par sa propension à concilier « *la modernisation des relations sociales et de l'entreprise et (...) l'unicité du pouvoir des chefs d'entreprise* » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 192).

³ Cf. chapitre II.

une attitude défensive peu propice à l'intégration de l'emploi des fonds dans la politique du logement.

Une telle attitude est relativement ordinaire pour le patronat. Elle recoupe les modalités de fonctionnement interne d'une organisation – le CNPF – qui se caractérise par sa capacité à trouver son unité dans l'adversité¹, ceci tout spécialement en réaction à la mise en cause des intérêts particuliers regroupés en son sein². Cette position est plus inattendue de la part des syndicats représentant les salariés, dont on aurait pu penser initialement qu'ils trouveraient avantage au climat de remise en question du 1 % logement et verraient là une opportunité d'atténuer la mainmise patronale sur la définition de l'utilisation des fonds. Or, dans les faits, les organisations syndicales font le choix de s'aligner sur la position adoptée par le CNPF. Cette attitude n'est en rien spécifique au 1 % logement, elle ressort au contraire d'une dynamique observée dans plusieurs autres institutions paritaires (et notamment la formation professionnelle). Elle repose sur un mécanisme complexe voulant que les initiatives mises en œuvre par l'État pour accentuer la dimension sociale de l'œuvre engagée et renforcer le poids des représentants des salariés dans l'institution contribuent au bout du compte à produire l'inverse de l'effet recherché. En dépit du refus constant du patronat d'instaurer réellement le paritarisme, l'action de la puissance publique conduit à ce que « (les) partenaires sociaux convergent (...) pour défendre leurs prérogatives et renforcer les institutions paritaires, dans ce qu'ils perçoivent comme un climat général de retour à l'interventionnisme étatique »³. La crispation qui gagne les organisations syndicales incite alors celles-ci à souscrire au « mythe de l'autonomie »⁴ selon lequel le pouvoir de décision revient intégralement de droit aux partenaires sociaux sous prétexte qu'ils représentent les financeurs⁵ et qui diffuse la vision d'une institution puisant sa pleine et entière justification dans une action exclusive de toute contribution à la solidarité⁶.

¹ M. Offerlé, 2009, *op. cit.*, p. 18-21.

² « *Le CNPF a rarement une seule voix car les intérêts de toutes les professions coïncident rarement. (...) Ce n'est généralement pas la construction d'un intérêt commun national qui incite les employeurs à l'action collective, c'est plutôt la défense et la promotion d'intérêts spécifiques, parfois éphémères, qui seront souvent contradictoires et qui ne se laisseront pas aisément subordonner à l'intérêt général* » (J. Bunel, 1997, *op. cit.*, p. 15).

³ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 312.

⁴ L. Duclos, 2006, *op. cit.*, 93.

⁵ On retrouve ici le modèle de la « gestion par les financeurs » décrit dans le chapitre IV.

⁶ On peut parler de crispation dans la mesure où les syndicats représentant les salariés semblent parfaitement conscients sur le fond du lien consubstantiel qui rattache l'action du 1 % logement à la politique du logement. Ainsi le représentant de la CFTC, Jacques Decker, concède-t-il par exemple lors du Congrès de Paris en 1980 : « *S'agissant de l'État, la CFTC est bien consciente du fait que le mouvement 1 % peut difficilement prétendre traiter d'égal à égal avec une entité qui est censée représenter l'intérêt général. De ce fait, il est donc illusoire de vouloir déterminer une politique d'utilisation du 1 % qui serait totalement en marge de la politique initiée par la puissance publique* » (*Cahiers de l'UNIL*, 128, avril 1980, p. 70).

Cette posture défensive constitue une menace à double titre pour la légitimité du 1 % logement. Elle fait d'abord peser un soupçon sur les motivations qui conduisent les partenaires sociaux à participer à la gestion de la PEEC. En se recroquevillant sur une conception strictement autonome de l'institution, les organisations concernées s'exposent en effet directement à la critique de l'« institutionnalisation » du syndicalisme¹. L'attachement qu'elles manifestent sous cette forme à l'égard du 1 % logement suggère en effet qu'elles accordent plus d'importance au fait de pérenniser l'institution et les responsabilités qu'elles y détiennent qu'à celui d'élaborer un projet politique représentatif des aspirations des salariés et de renforcer l'efficacité sociale de l'action engagée. Cette vision d'une présence fondée sur un intérêt dégradé est d'autant plus redoutable pour les syndicats qu'elle semble corroborée par l'intervention développée par ces organisations afin d'accroître le volume des gains qu'elles retirent de leur participation à la gestion du 1 % logement. Alors que la « structure de rétribution » allouée aux gestionnaires de la PEEC connaît une augmentation sensible pendant les années 1970 (augmentation du prélèvement autorisé sur la collecte pour couvrir les frais de gestion des CIL, reconnaissance légale des instruments de régulation associés à l'UNIL²...), les syndicats représentant les salariés manifestent le souhait de bénéficier d'une part accrue des ressources afférentes. Cette demande est formulée à l'échelle des confédérations qui mettent régulièrement en avant la nécessité de doter les représentants des travailleurs en moyens de fonctionnement leur permettant d'exercer une capacité d'action équivalente à celle des employeurs dans les instances politiques du 1 % logement (allocation de disponibilités en temps, prise en charge des frais inhérents à la formation des administrateurs, etc.)³.

La demande des syndicats se justifie pleinement au regard d'une situation dans laquelle le manque de moyens fait clairement partie des carences qui empêchent ceux-ci de

¹ Cf. chapitre V.

² Les statuts de l'ACCIL et de l'AFICIL sont validés par le décret et les arrêtés du 20 février 1973.

³ Cette revendication pointe dans le contexte de la généralisation du paritarisme à l'ensemble des structures du 1 % logement. S'exprimant au nom de la CFDT, Marcel Gonin prévient ainsi l'assistance du Congrès organisé par l'UNIL au Touquet : « *Le processus de présence syndicale à la base demande, pour être efficace, d'être supporté par un minimum de liaison et de structure nationale. La CFDT n'a pas l'intention d'en supporter la totalité du coût. (...) Dans les régimes de retraites complémentaires, à l'UNEDIC, etc. nous avons obtenu le financement d'un permanent national pour coordonner l'action de nos représentants. Il doit en être de même dans l'institution 1 % sinon notre participation serait une fiction, une caution d'une politique que nous ne contrôlerions pas* » (UNIL, 1975a, *op. cit.*, p. 31-32). Formulée de manière récurrente par l'ensemble des organisations syndicales au cours des années suivantes, cette demande se déclinera à l'échelle locale dans le contexte de la réforme de la décentralisation. En témoigne la revendication exprimée par la CFDT lors du Congrès des HLM de Nantes de juin 1982 en faveur de « *l'augmentation du nombre de délégués et des heures de dérogation pour remplir le rôle d'information et d'enquête de la commission logement* » (Cahiers de l'UNIL, 156, août 1982, p. 36).

faire contrepoids à l'influence du patronat et de la technostucture des CIL¹. On ne saurait ignorer cependant que l'obtention d'un surcroît de contreparties matérielles peut également constituer un moyen pour les organisations syndicales de répondre à des besoins ressortant de logiques d'appareils. Réorienter partiellement la « structure de rétribution » vers ces organisations peut s'assimiler sous cet angle à une technique leur permettant de compenser l'appauvrissement en ressources qui résulte de la crise du syndicalisme français². *De facto*, le paritarisme apparaît de plus en plus, pour les syndicats de salariés, comme un moyen de se réclamer d'une légitimité distincte de celle qu'ils retirent de l'adhésion. Il constitue de ce point de vue à la fois une source de gains matériels et un pourvoyeur de ressources symboliques que se répartissent les organisations impliquées dans l'échange politique³. Si le recours à ce type de procédés est essentiel à la survie des appareils syndicaux, il contribue néanmoins à opacifier la perception de l'action mise en œuvre par les syndicats auprès des salariés et de l'opinion publique. Donnant l'impression d'être attachés avant toute chose à maximiser les gains qu'ils retirent de leur présence dans les CIL, les syndicats suscitent logiquement des interrogations sur leurs mobiles réels dès lors qu'ils s'emploient à défendre un certain *statu quo* en dépit des critiques qui s'abattent sur le 1 % logement.

La propension des représentants des employeurs et des salariés à réagir par une attitude défensive aux demandes d'intégration de l'État pose un second problème pour la légitimité du 1 % logement. Ce problème tient aux réserves qu'inspire aux partenaires sociaux l'hypothèse d'une concertation avec les pouvoirs publics autour de la définition de priorités pour l'emploi des fonds. La réticence des acteurs économiques et sociaux sur ce point doit se

¹ La nécessité de renforcer les ressources mises à disposition des organisations syndicales est explicitement reconnue par les pouvoirs publics dans le cadre de l'application de la Réforme tranquille. Hubert Dubedout s'inquiète ouvertement lors du Congrès de Grenoble de ce que l'adaptation du 1 % logement à la décentralisation ne bute sur le manque « *de forces disponibles pour s'intéresser réellement au problème du logement* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 116). Également convaincu que la création de structures de concertation au niveau territorial (COLOCIL, etc.) engendre des besoins de formation supplémentaires dans les rangs syndicaux, Paul Quilès confirme l'approche du gouvernement lors du Congrès de Lille : « *S'agissant d'une action d'intérêt général, il me paraît naturel qu'elle ne soit pas entièrement supportée par les ressources propres de chacun des partenaires et je suis tout à fait disposé à envisager avec eux les modalités d'un concours supplémentaire dans des limites bien entendu raisonnables* » (*Cahiers de l'UNIL*, 181-182, octobre-novembre 1984, p. 104-105).

² Ce besoin s'affirme dans l'ensemble des organisations au début des années 1980 : « *la diminution des ressources procurées par les cotisations conduit les syndicats à tableur sur d'autres moyens de financement, comme les mises à disposition de fonctionnaires ou l'octroi de subventions* » (R. Mouriaux, 2008, *op. cit.*, p. 81).

³ Ce mécanisme de redistribution n'a pas attendu la crise du syndicalisme pour s'épanouir. Il apparaît même rétrospectivement comme un instrument ayant permis historiquement d'entretenir le déséquilibre à l'œuvre entre employeurs et salariés dans la sphère des relations professionnelles. La possibilité de répartir les ressources issues du paritarisme entre les organisations syndicales offre en effet au patronat la possibilité de perpétuer sa domination dans l'espace du paritarisme en jouant des rivalités qui peuplent la sphère syndicale. Ainsi, en 1967, l'éclatement du régime de la Sécurité sociale en quatre branches distinctes « *donne alors la possibilité d'équilibrer les coalitions entre patronat et syndicats "minoritaires" qui, face au bloc CGT-CFDT, restent hostiles à l'idée de lutte des classes : à FO ira l'assurance-maladie, à la CFTC, les allocations familiales et à la CGC, l'assurance-vieillesse* » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 122).

lire comme l'expression d'une crainte – celle de voir le politique profiter de l'ouverture qui lui est faite pour aspirer la totalité de la décision du fait du monopole qu'il détient en matière de définition de l'intérêt général. Une telle crainte est attisée par l'incapacité des partenaires sociaux d'opposer un projet politique clair aux desseins des pouvoirs publics. Cette impuissance se révèle dès lors un obstacle à une intégration librement consentie du 1 % logement. En pratique, elle ne peut que contrarier la mise en œuvre des principaux axes de la justification élaborée par l'UNIL (mise en place de structures de dialogue partenariales, développement du recours au contrat, etc.).

La tiédeur des partenaires sociaux dans ce domaine s'exprime pour la première fois au tout début des années 1980, lorsque la volonté gouvernementale de favoriser la définition d'une politique d'emploi conventionnelle élaborée avec les services départementaux de l'État est fraîchement accueillie dans le contexte particulier du Congrès de Paris¹. Une réserve similaire se manifeste deux ans plus tard à l'endroit du projet de réforme visant à développer la concertation avec les communes. La perspective d'être associé aux élus locaux dans des instances chargées de définir les grands axes des politiques locales de l'habitat suscite alors chez les représentants des employeurs et des salariés une inquiétude qui trouve un terrain propice avec la réforme de la décentralisation impliquant un renforcement du poids politique des maires². Cette inquiétude alimente alors l'hésitation qu'éprouve un grand nombre de CIL à l'idée d'inscrire leurs interventions dans les politiques définies par les collectivités. Elle contribue ce faisant à atténuer sensiblement les gages de bonne volonté que l'UNIL s'efforce de produire sur ce terrain depuis plusieurs années. Cette évolution transparaît dans les termes

¹ Les limites de la concertation avec les DDE sont clairement définies par Philippe Daublain à cette occasion : « *Nous sommes profondément attachés à l'objet même de notre action qui est de réserver la collecte aux besoins des salariés, mais nous n'affirmerons avec efficacité cet attachement qu'en acceptant un dialogue loyal avec l'Administration, à la condition bien entendu que les uns et les autres n'arrivent pas forts de leurs droits et que la vérité ne soit pas systématiquement l'apanage de l'un ou de l'autre* » (Cahiers de l'UNIL, 128, avril 1980, p. 149). On notera avec intérêt que la crainte des partenaires sociaux est alors relayée par une partie de l'opposition parlementaire. Le député socialiste Marcel Debarge soutient par exemple : « *La possibilité pour les comités interprofessionnels du logement de passer des conventions avec l'État remet en cause ce à quoi bien des organisations sont fortement attachées : à savoir que la décision des règles d'utilisation du 1 p. 100 revient aux partenaires sociaux et aux organismes collecteurs interprofessionnels qui reçoivent mandat des entreprises* » (Cahiers de l'UNIL, 138, février 1981, p. 67).

² Cette inquiétude sera clairement formulée par le président de l'URCIL de Haute-Normandie et de l'AFICIL, P. Guimard, à la tribune du Congrès de Grenoble : « *Au niveau opérationnel, quelques organismes sont associés sur le plan communal dans les Commissions extra-municipales. Cette situation demeure très marginale, car, d'une manière générale, les administrateurs des CIL présents se sentent parfois démunis face aux municipalités pour faire prendre en compte les besoins réels des salariés des entreprises* » (Cahiers de l'UNIL, 153, mai 1982, p. 102). Au regard de cette asymétrie, toute expérience visant à intégrer les maires dans les instances politiques des CIL semble devoir être rigoureusement exclue selon l'orateur : « *Quelques participants évoquent la possibilité d'accueillir au sein des conseils d'administration des représentants des collectivités locales. Cette proposition ne reçoit pas l'assentiment de la majorité de la 2^e commission qui réaffirme avec force que les élus, en tant que tels, n'ont pas leur place dans les conseils d'administration des organismes collecteurs* » (ibid., p. 102-103).

de l'accord négocié par les partenaires sociaux au plan national. Si la conclusion de la déclaration paritaire autorise les organisations signataires à se féliciter d'avoir su « *rappeler en commun la spécificité du 1 % logement* »¹, celles-ci omettent de revendiquer une autre propriété fondamentale de la déclaration paritaire qui consiste à fixer les limites à ne pas dépasser dans la concertation avec les pouvoirs publics.

Conforme à une conception contributive de la PEEC qui tend à concentrer la légitimité des CIL dans leur capacité à répondre aux besoins émanant des entreprises adhérentes², cette position constitue indéniablement un obstacle à l'entreprise de légitimation engagée par les représentants nationaux de l'institution au début des années 1980. Dans un contexte marqué par le décrochage des emplois du 1 % logement par rapport aux attentes des pouvoirs publics (modification des finalités et des instruments de la politique du logement, déficit du contre-pouvoir syndical face aux stratégies élaborées par le patronat et la technocratie des CIL...), l'aspiration à l'autonomie exprimée par les représentants de la sphère professionnelle apparaît de plus en plus comme une manière indirecte de justifier la résistance suscitée par l'intégration du 1 % logement³. Cette interprétation restrictive de la vocation de l'institution expose dès lors celle-ci à une critique accrue de la part de ses détracteurs. Elle conduit ceux-ci à assimiler le 1 % logement avec ces institutions dont l'intervention perd toute valeur du fait de l'épuisement de leur capacité d'adaptation ou de l'apathie de leurs dirigeants⁴. Elle agit également auprès des pouvoirs publics comme une incitation à prendre acte de la dégradation du fonctionnement du 1 % logement et à trouver des solutions alternatives pour compenser les insuffisances des CIL (quête de nouveaux relais de l'action publique, renforcement du cadre réglementaire...). Ce faisant, la tendance des partenaires sociaux à se réfugier dans une attitude défensive a pour effet en dernière instance de renforcer la fragilité du 1 % logement face à l'hypothèse d'une future réduction du taux de la PEEC⁵.

¹ Extrait de l'intervention du représentant de la CFDT lors de la table-ronde du 19 mai 1983, *Cahiers de l'UNIL*, 167, juillet 1983, p. 15.

² Cette conception sous-tend l'approche arrêtée par plusieurs confédérations dans le contexte de l'élaboration de la déclaration paritaire. En témoigne notamment cette précision d'un représentant du CNPF lors d'une conférence organisée par l'APIC formation en janvier 1982 : « *le 1 % est un investissement de nature économique et sociale. Il doit servir à loger uniquement les salariés des entreprises concernées* » (*Cahiers de l'UNIL*, 149, janvier 1982, p. 17).

³ Cette aspiration à l'autonomie est explicitée dans des termes mesurés par Philippe Daublain à Grenoble : « *Si nous devons être des citoyens responsables jouant correctement la décentralisation, il faut nous laisser une suffisante autonomie de décision, dans le cadre bien entendu des objectifs généraux fixés par le gouvernement* » (*Cahiers de l'UNIL*, 153, mai 1982, p. 125).

⁴ P. Lascombes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 101.

⁵ Tel est le sens de la réprimande adressée par Marcel Cavaillé à l'assistance du Congrès de Strasbourg en 1977 : « *à trop protester contre la fiscalisation ou la suppression du 1 %, on finit par donner des idées à quelque fonctionnaire à l'affût de la direction du Budget* ».

Ces possibilités sont présentes à l'esprit du ministre du Logement lorsqu'il pose les bases de la Réforme tranquille. En surface, celle-ci n'opère pas de modifications majeures dans l'organisation du 1 % logement : elle maintient les partenaires sociaux dans leurs prérogatives et conserve le taux de la PEEC inchangé. Dans le même esprit, tout témoigne, dans les modalités d'élaboration de la réforme et les dispositions adoptées pour inscrire plus avant l'action des CIL dans la politique du logement, de la volonté du gouvernement de miser sur le dialogue avec les acteurs économiques et sociaux ainsi que sur le contrat pour renforcer l'efficacité sociale du dispositif. En délimitant au préalable le cadre de la négociation engagée par les partenaires sociaux, le ministre ne se prive cependant pas d'exprimer clairement les attentes que placent les pouvoirs publics dans la réforme. Il ne faut donc pas se méprendre sur les intentions du gouvernement. En choisissant de perpétuer l'échange politique avec les partenaires sociaux, celui-ci ne fait pas mine de leur accorder pas un blanc-seing. Il leur offre tout au plus un sursis, assortissant sa confiance renouvelée d'une demande de changement sur une série de plans et d'une menace à peine voilée de « fiscalisation » en cas de permanence des dysfonctionnements de l'institution¹. Alors que l'État amorce ce que l'on qualifiera par la suite de « tournant de la rigueur », les données du problème sont posées et les conditions de la pérennité du 1 % logement paraissent suffisamment explicites pour ne pas être ignorées des partenaires sociaux.

¹ C'est le constat que dresse l'équipe du GETUR à l'époque : « Si l'État a choisi de suivre la voie contractuelle avec les collecteurs et l'UNIL, c'est à la condition qu'ils soient capables de réorienter l'usage des ressources du 1 % pour faciliter la réalisation des objectifs de la politique nationale du logement et son adaptation aux contingences locales. De la même manière le renforcement du paritarisme au sein des organismes collecteurs et des entreprises doit conduire à une meilleure expression et satisfaction de la demande de logement. En contrepartie, l'État reconnaît le caractère spécifique du 1 % logement (salaire différé pour les organisations syndicales, ressource appartenant aux entreprises pour les représentants du patronat) et n'envisage pas la fiscalisation de la contribution au logement. Si la voie contractuelle et les négociations se révélaient être une impasse, le recours à la contrainte budgétaire serait toujours possible. Le gouvernement n'a pas manqué de le souligner, l'UNIL et les partenaires sociaux ont parfaitement conscience de ce "risque" » (R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *op. cit.*, p. 22-23).

CHAPITRE VII

—

LA DESTABILISATION DU 1 % LOGEMENT ET LA CENTRALISATION DE SON ORGANISATION AVEC LA CREATION DE L'UESL (1984-1996)

La séquence qui s'ouvre au milieu des années 1980 se caractérise par une accentuation de la remise en cause du 1 % logement ainsi que par l'importance des modifications opérées dans son organisation. Cette instabilité qui tranche avec la période précédente s'explique en premier lieu par la transformation qui a eu lieu dans l'environnement de l'institution et plus singulièrement dans la conduite de la politique économique du pays, l'adoption du « tournant de la rigueur »¹ entraînant un réagencement des priorités de l'action publique qui conduit à faire de la lutte contre les déficits publics une dimension centrale de l'action gouvernementale². Cette évolution provoque une modification des termes de l'exercice de justification auquel est soumis le 1 % logement. Elle suscite d'abord une transformation des équilibres internes à la critique dont l'institution est l'objet. Alors que la critique de la rationalité gestionnaire voit sa portée décuplée par l'avènement de l'impératif budgétaire, la critique décentralisatrice perd en intensité et ne s'exerce plus que de manière ponctuelle après la réforme de 1982-1983, la critique marxiste devenant pour sa part quasiment inaudible à mesure que l'on s'avance dans la décennie³. Pendant la séquence 1968-1983, la prégnance du paradigme démocratique avait eu pour effet d'orienter largement la justification de l'UNIL sur la démonstration des vertus liées au paritarisme du 1 % logement. L'émergence du

¹ Ce tournant qui s'opère sous le gouvernement de Pierre Mauroy se produit par étapes : définition d'une deuxième dévaluation en juin 1982, adoption d'une troisième dévaluation et instauration d'une politique de rigueur budgétaire en mars 1983, changement de Premier ministre et reconnaissance de la réorientation de la politique économique en juillet 1984 (P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 230).

² Cf. chapitre V.

³ L'étiollement de cette critique s'explique alors principalement par le reflux du PCF sur la scène politique. Elle ne sera plus guère identifiable dès lors qu'à travers les prises de position de la CGT, confédération historiquement marginalisée dans les instances du 1 % logement et qui finira elle-même par jouer le jeu du paritarisme à partir de la fin des années 1990. Longtemps privée de prolongement sur la scène scientifique du fait de la perte d'influence du courant marxiste dans la sociologie urbaine, l'analyse développée par Michel Pinçon à la fin des années 1970 sera réactualisée deux décennies plus tard par la recherche de Christine Trébouet (2001, *Habitat social et capitalisme. Les comités interprofessionnels du logement dans les Rapports État/Patronat*, Paris, L'Harmattan). L'analyse de l'auteur s'inscrit clairement dans cette filiation lorsqu'elle avance que « (le) 1 % ne peut être considéré autrement que comme un outil visant à assurer la reproduction du capital » et qu'elle identifie dans l'État un acteur ayant pour enjeu de « (permettre) l'élargissement des conditions favorables au capital » (*ibid.*, p. 105 et 132).

paradigme de la désinflation compétitive incite désormais à mettre l'accent sur les dimensions financières et gestionnaires de l'intervention des CIL. Elle oblige ce faisant les responsables nationaux de l'institution à se mettre en quête de nouveaux répertoires d'action publique dans lesquels puiser les ressources nécessaires à la légitimation du 1 % logement. L'impact de la redéfinition des finalités de l'action publique se situe ensuite au niveau des risques encourus par les acteurs de l'institution en cas d'incapacité à contrer les critiques. La séquence 1984-1996 est ainsi marquée par l'affirmation d'une tendance unilatéraliste de l'État en réponse aux dysfonctionnements du 1 % logement. Cet unilatéralisme trouve son expression la plus radicale dans la décision de transférer la moitié de la PEEC au financement de l'aide à la personne, transfert opéré en plusieurs étapes qui ramène le taux de l'obligation de 0,90 % à 0,45 % entre 1985 et 1992.

La recomposition de l'exercice de justification contraint les acteurs de l'institution à entreprendre par eux-mêmes un certain nombre de changements dans l'organisation du 1 % logement. Amorcés dès le milieu des années 1980, ces changements sont sous-tendus par deux logiques qui ne cesseront de prendre de l'importance tout au long de la période étudiée. Ils véhiculent d'abord une logique de renforcement du rôle du politique – c'est-à-dire des acteurs paritaires – au détriment de la technocratie du 1 % logement. Ils alimentent ensuite un processus de concentration des responsabilités au niveau national. Cette seconde tendance marque alors une rupture essentielle par rapport à la séquence précédente. Alors que l'action de l'UNIL visait jusque-là à garantir aux CIL une participation pleine et entière à la production des normes relatives à la gestion et à l'emploi de la PEEC, le processus menant à la création de l'UESL en 1996 consiste à priver les organismes collecteurs d'une part significative de leur autonomie de gestion. Ce sont les modalités de cette rupture et le cheminement qui a abouti à un tel résultat que nous souhaitons saisir dans ce chapitre. Pour cerner les mécanismes à l'origine de ce processus, nous mobilisons un ensemble varié de sources permettant de rendre compte des échanges discursifs qui se produisent dans divers types de forums (congrès de l'UNIL, conférences organisées par l'APIC formation¹...), mais

¹ L'Association patronale pour l'information, la formation et la coordination des chefs d'entreprise en matière d'habitat et de logement des salariés des entreprises (APIC) a été créée en juillet 1981 par plusieurs organisations professionnelles et interprofessionnelles en réponse aux critiques formulées à l'encontre du 1 % logement. L'objet de cette association est d'informer les chefs d'entreprise sur le problème du logement des salariés, de conseiller l'action des représentants patronaux dans les différentes enceintes où ceux-ci sont amenés à siéger et d'organiser des actions de formation adaptées aux besoins exprimés au niveau local (*Cahiers de l'UNIL*, 156, août 1982, revue de presse, p. 14). Ce volet formation manifeste clairement l'ancrage de l'APIC dans le monde patronal : les conférences proposées par l'APIC formation sont ouvertes aux directeurs et aux administrateurs patronaux de CIL et se tiennent avenue Pierre 1^{er} de Serbie. Organisées selon une fréquence bimestrielle, ces séances traitent de thématiques spécifiques (présentation du cadre juridique du 1 % logement, des nouveaux

aussi de mettre en évidence les controverses opposant les membres de l'institution (publications éditées par l'UNIL¹ ou par des responsables locaux de CIL) ainsi que les efforts mis en œuvre par certaines organisations pour établir le bien-fondé des réformes élaborées au plan national (lettre d'information rédigée à l'intention des mandataires par le secteur Cadre de vie de la CFDT par exemple)². L'analyse se découpe en trois temps successifs. Elle traite de la manière dont sont élaborées les réformes adoptées en concertation avec les pouvoirs publics pendant la seconde moitié des années 1980 (1), puis des moyens mobilisés par l'UNIL pour obtenir des CIL qu'ils adhèrent à ces compromis construits au plan national et qu'ils consentent plus généralement à inscrire leurs interventions dans le cadre de la politique du logement (2). Elle s'intéresse enfin au processus qui conduit les partenaires sociaux et le ministère du Logement dans la première moitié des années 1990 à amorcer une transformation en profondeur de l'organisation du 1 % logement *via* la décision de créer l'UESL en lieu et place de l'UNIL (3).

outils de gestion, des réseaux de CIL, débat sur les questions de la régulation de la concurrence, du lien entre les CIL et leurs partenaires, etc.) aussi bien que de l'actualité liée au logement social et au 1 % logement.

¹ À noter que la publication mensuelle de l'UNIL change de nom et devient *Unilactualités* (au lieu des *Cahiers de l'UNIL*) en 1986.

² À l'image du chapitre précédent, l'analyse tente de montrer combien les « forums » de débats réunissant les acteurs du 1 % logement sont à la fois le lieu dans lequel se cristallisent des positions qui s'affronteront par la suite dans les « arènes » de décision (chambres parlementaires, gouvernement...) et celui où les échelons nationaux de l'institution cherchent à accélérer le processus d'apprentissage des acteurs locaux.

1. La poursuite de la réforme menée au niveau national

La période qui débute au milieu des années 1980 est marquée au niveau des pouvoirs publics par l'affirmation d'un droit de regard du ministère des Finances sur les choix opérés dans le cadre de l'élaboration de la politique du logement¹. Porteur de deux logiques d'action essentielles dans ce secteur de l'action publique – maîtriser la dépense budgétaire, substituer l'aide à la personne à l'aide à la pierre dans l'instrumentation de la politique du logement –, ce ministère s'emploie dès lors à obtenir le transfert partiel du financement de l'aide à la personne vers le 1 % logement. La centralité nouvelle de cet acteur – dont l'intervention n'est pas isolée et bénéficie du concours ponctuel des diverses composantes de la régulation libérale – a pour effet de modifier le positionnement adopté par d'autres organisations sur la scène du 1 % logement. Elle incite d'abord le ministère du Logement à renforcer son implication dans la gestion politique du dispositif. Inquiet à l'idée de perdre le bénéfice d'une manne essentielle au financement de la politique du logement, celui-ci aura tendance à œuvrer plus explicitement qu'auparavant à la légitimation de l'institution. Plus ou moins nette selon les titulaires de ce ministère, cette tendance implique un renforcement de l'échange politique au plan national. Elle conforte les partenaires sociaux dans un rôle d'interlocuteur des pouvoirs publics et de co-producteur de normes conçues dans le but d'améliorer l'efficacité sociale du dispositif et de diminuer sa vulnérabilité aux critiques. Cette évolution profite alors avant tout au CNPF qui joue un rôle actif dans l'élaboration des compromis conclus pendant la seconde moitié des années 1980 et dont la voix commence à se faire entendre hors de l'enceinte de l'UNIL². Elle explique que la relance de la concertation menée sur le 1 % logement échappe durant cette période aux cadres définis lors de la Réforme tranquille et entraîne un recentrage de la discussion sur un nombre réduit d'acteurs. Il s'agit dans les pages qui suivent de saisir les modalités d'élaboration des réformes engagées pendant cette période et de montrer en quoi elles visent à satisfaire les objectifs nourris par leurs artisans. Dans cette perspective, nous nous intéressons successivement à la création de l'ANPEEC (1.1) et à la conclusion de la convention d'objectifs pour l'intervention du 1 % logement en faveur des populations démunies (1.2).

¹ Cf. chapitre V.

² Les évolutions doctrinales internes au CNPF (avec l'émergence d'un courant favorable à la suppression de la PEEC) et la désignation en la personne d'Etienne Guéna d'un responsable chargé du dossier 1 % logement jouent un rôle évident dans le fait qu'une approche spécifique à la confédération patronale s'affirme indépendamment de l'intérêt collectif des CIL au cours des années 1980.

1.1 La nécessité de répondre à la critique de la rationalité gestionnaire

L'adoption de la réforme créant l'ANPEEC est le produit d'un apprentissage réalisé sous contrainte. Elle intervient dans un contexte où l'hypothèse d'une réorientation du produit de l'obligation vers le financement de l'aide à la personne se matérialise à travers l'instauration d'une série de réductions du taux de la PEEC. Dans la mesure où elles amenuisent la source d'alimentation financière des CIL et impliquent une remise en cause à terme du modèle économique sur lequel repose le dispositif, ces mesures conduisent les partenaires sociaux à prendre conscience de la vulnérabilité caractéristique de l'institution face au renforcement de la critique de la rationalité gestionnaire. De cette prise de conscience naîtra l'ANPEEC, organe national co-piloté par les partenaires sociaux et chargé d'améliorer l'encadrement et le contrôle des interventions des CIL. Les pages suivantes visent à retracer le cheminement suivi à cette occasion par les représentants de l'institution et les partenaires sociaux, d'une difficulté initiale à prendre la mesure exacte du danger (1.1.1) à l'adhésion du CNPF au projet de réforme suggéré par le ministère du Logement (1.1.2). Elles s'efforcent également de mettre en évidence les implications de la création de l'ANPEEC en termes de modification de l'architecture du 1 % logement, mais aussi de renforcement de la capacité des acteurs de l'institution à répondre à l'impératif de justification (1.1.3).

1.1.1 Une institution démunie face à la politique de rigueur budgétaire

La teneur des critiques adressées aux gestionnaires de la PEEC se modifie sensiblement à partir de 1984. Cette évolution s'explique alors en partie par l'orientation générale d'un rapport récent de l'Inspection générale des finances¹. Ce rapport reprend à son compte la plupart des observations critiques autour desquelles s'organise la perception de l'action du 1 % logement depuis quelques années (défaut de ciblage social des publics bénéficiaires, déficit d'intervention en faveur de la réhabilitation dans le parc ancien, etc.). Il détonne cependant par la place inédite qu'il accorde aux indicateurs ressortant du répertoire de la

¹ G. Barbot, 1983, *Note de synthèse sur la participation des employeurs à l'effort de construction*, Inspection générale des finances, novembre. Cette note de synthèse est le produit d'une enquête réalisée en septembre-octobre 1983 auprès de huit organismes collecteurs de la PEEC (six CIL et deux chambres de commerce). Dans sa note de présentation, Robert Toulemon en explicite la portée critique : le document s'inscrit dans le cadre des recommandations adoptées par les pouvoirs publics en 1983 (association plus étroite des partenaires sociaux à la gestion des fonds, recherche d'une meilleure coordination de l'action des organismes collecteurs et de la politique du logement, clarification de la gestion des organismes collecteurs) tout en s'attachant plus largement « à porter un jugement sur l'économie d'ensemble du dispositif et sur la justification de son maintien après trente ans d'existence, dans un contexte général très différent de celui d'origine ».

rationalité gestionnaire. Il contient ce faisant en germes la plupart des arguments qui seront mobilisés dans la seconde moitié de la décennie pour justifier la réorientation d'une partie de la PEEC vers le financement de l'aide à la personne¹. Plusieurs pages sont ainsi consacrées à la dénonciation d'un manque de professionnalisme propre à la gestion des CIL : tendance à la thésaurisation des fonds, opacité due à l'imbrication des fonctions de collecteur et de constructeur, niveaux de rémunération exagérément élevés des dirigeants, absence d'outils de gestion prévisionnelle et opérationnelle à même d'éclairer la décision des conseils d'administration – comptabilité analytique, bilans d'opération, ratios de gestion –, etc. Le rapporteur pointe également une série de dysfonctionnements dans les modalités d'emploi de la ressource financière (concentration des investissements sur un nombre réduit d'organismes constructeurs, importance des emplois improductifs ou s'écartant des objectifs initiaux dans l'utilisation des « fonds libres »², effets inégalitaires du recours généralisé au compte d'entreprise...) ainsi que l'insuffisance notoire des contrôles dans ce domaine. L'ensemble de ces dysfonctionnements conduit le rapporteur à émettre diverses propositions dans les domaines visés par l'inspection : refonte de l'organisation interne du 1 % logement, réforme des modalités de gestion des fonds, clarification de la gestion des organismes collecteurs³. Mais le rapport se distingue surtout par la volonté manifeste de l'Inspection générale des finances de susciter un débat sur l'opportunité de maintenir le dispositif en l'état. Considérant que le 1 % logement « *apparaît insuffisamment connecté à la politique du logement et aux moyens budgétaires qui le sous tendent* », son auteur suggère en effet « *de saisir l'occasion de la réforme du financement du logement et des aides qui lui sont liées pour remettre en cause de façon radicale la participation '0,9 % logement'* »⁴.

¹ Voir D. d'Hinnin, 1990, *Note de synthèse sur la participation des employeurs à l'effort de construction ('1 % logement')*, Inspection générale des finances, novembre (cf. chapitre V).

² Rappelons que les « fonds libres » – ou « fonds non réglementés » ou « hors 1 % » – sont des fonds que les organismes collecteurs ont la possibilité de prélever sur la ressource financière pour couvrir une partie de leurs frais de gestion et dont les conditions d'emploi échappent en partie au cadre réglementaire de la PEEC (cf. chapitre V pour une description du mécanisme qui permet d'alimenter ces fonds).

³ Notons que le rapport de l'Inspection générale des finances n'est pas précurseur dans sa volonté de rationaliser la gestion des fonds issus de la PEEC. L'opacité de la gestion des CIL avait déjà été pointée dans plusieurs rapports officiels pendant les années 1970 (cf. chapitre VI), avant que le protocole d'accord conclu dans le cadre de la Réforme tranquille ne prévoie la mise en place dans les CIL de « plans de compte » proposés par l'UNIL et agréés par le ministre.

⁴ G. Barbot, 1983, *op. cit.*, résumé et conclusions, p. 3, l'expression étant soulignée par nous. Cette proposition est appuyée dans la note de présentation qui s'interroge sur l'opportunité de maintenir le 1 % logement dans un contexte marqué par la volonté de l'exécutif de réduire le niveau des prélèvements obligatoires : « (...) on peut s'interroger sur le maintien d'un prélèvement sur les salaires affecté au logement, qui, même s'il n'est pas considéré comme un prélèvement obligatoire par la comptabilité nationale en a en fait toutes les caractéristiques et tous les inconvénients. Ces inconvénients sont aggravés par l'assiette salariale qui a pour effet d'ajouter un élément certes mineur mais cependant non négligeable aux charges exceptionnellement élevées pesant en France sur les industries de main-d'œuvre ».

La critique élaborée par l'Inspection générale des finances rencontre une certaine résonance sur la scène de la politique du logement. L'influence qu'elle acquiert en quelques mois se mesure à sa capacité d'imprégner le discours des interlocuteurs gouvernementaux du 1 % logement – et ce à plus forte raison lorsqu'il s'agit du ministre du Logement. Elle se manifeste ainsi dans le discours prononcé par Paul Quilès lors du Congrès de l'UNIL organisé à Lille en 1984¹. L'inscription du ministre dans une logique gestionnaire se révèle en particulier dans la place qu'il consacre à dénoncer la concurrence s'exerçant aux différents niveaux du 1 % logement : concurrence liée aux pratiques mises en œuvre par les CIL pour augmenter les volumes des fonds collectés auprès des entreprises (ouverture d'antennes en province par les CIL nationaux, accroissement de la part de la ressource investie sous forme de prêts complémentaires pour l'accession à la propriété²), mais aussi concurrence organisée par certaines entreprises – celles du moins qui disposent d'une surface de collecte suffisante pour faire monter les enchères sur les volumes d'aides délivrées en contrepartie du versement de la PEEC – ainsi que par les organismes constructeurs dans les grandes villes (mise en concurrence des CIL pour l'accès au parc locatif social à l'origine d'une inflation des montants des droits de réservation)³.

Les partenaires sociaux et les représentants nationaux de l'institution ne paraissent pas véritablement prendre la mesure dans un premier temps de cette inflexion opérée dans le contenu de l'exercice de justification. Dès 1982, le CNPF avait donné le ton par l'intermédiaire d'Yvon Chotard qui semblait mettre en doute la pertinence des critiques

¹ *Cahiers de l'UNIL*, "Huitième congrès de l'UNIL 24-26 octobre 1984 : comment demain loger les salariés ?", 181-182, octobre-novembre 1984, n° spécial.

² Déjà dénoncée pendant les années 1970 en raison de sa tendance à restreindre le volume des investissements réalisés dans la construction locative, cette pratique des CIL pose des problèmes nouveaux au cours des années 1980. La volonté d'accroître le volume des aides accordées en contrepartie du versement de la PEEC (et de fidéliser ainsi un nombre plus important d'entreprises) a d'abord pour effet de réduire le montant moyen des prêts pour l'accession à la propriété et, du fait d'un contexte d'inflation élevée, d'entraîner une perte d'efficacité économique de l'aide apportée par le 1 % logement. Le délégué général de l'UNIL, Jean-Pierre Bardin, s'efforcera de relayer cette critique auprès des membres de l'institution (voir son intervention à ce sujet lors du Congrès de Lille, cf. chapitre VI). Cette perte d'efficacité conduit de surcroît à placer le prêt complémentaire du 1 % logement en contradiction avec la politique définie par la Direction du Trésor qui vise au même moment à faire baisser les taux par l'organisation de l'abondance du crédit *via* l'ouverture des marchés financiers et la réduction du nombre d'établissements spécialisés (cf. loi bancaire du 24 janvier 1984).

³ Le 1 % logement n'est pas la seule composante du secteur du logement à être concernée par l'irruption de la critique gestionnaire pendant cette période. L'effort de rationalisation s'impose également aux organismes d'HLM. À titre d'illustration, le contrat-cadre conclu le 31 mars 1982 entre le ministre de l'Urbanisme et du Logement et l'UNFOHLM comporte plusieurs dispositions révélatrices de la volonté de l'exécutif d'imposer « *la rigueur de gestion et le respect des équilibres de gestion (comme) la règle pour tous* » : maintenir strictement le caractère sans but lucratif des sociétés, proscrire les abus ou mauvaises utilisations des avantages fiscaux, éviter les abus incompatibles avec la finalité sociale de l'activité dans la fixation des frais de gestion et des salaires dans les sociétés, etc. (*Cahiers de l'UNIL*, 151-152, mars-avril 1982, p. 18).

formulées sur la gestion des CIL¹. À l'occasion du Congrès de 1984, les dirigeants de l'UNIL s'attachent à démontrer leur capacité à prendre des mesures permettant de juguler les excès de la concurrence, tout en échouant dans le débat à formuler des solutions réellement innovantes en ce sens. En ce qui concerne l'utilisation des fonds, ils annoncent par exemple leur intention de remédier à la réduction des montants des prêts complémentaires pour l'accession à la propriété *via* l'adoption de règles favorisant la mobilisation des ressources supplétives et limitant le niveau des frais financiers. S'ils se montrent conscients du danger représenté à terme par l'intensité de la concurrence interne au réseau de collecte², les membres de l'institution semblent en outre se contenter d'une relance de la « déontologie », ceci en dépit du faible écho rencontré sur le terrain jusque-là par les recommandations formulées dans ce domaine. À l'image des responsables nationaux de l'institution, les représentants du CNPF feignent d'ignorer les limites intrinsèques de ces propositions. Après s'être félicité de ce que la déclaration paritaire a entraîné « *la mise en place de structures de gestion plus efficaces* », Yvon Chotard conclut son intervention en réaffirmant le rôle central de l'UNIL et la confiance placée par le monde de l'entreprise dans la capacité de la fédération des CIL à renforcer l'efficacité et la légitimité de l'action du 1 % logement³.

La confiance affichée à l'occasion du Congrès de Lille se brise sur l'écueil de la rigueur budgétaire un an plus tard. Adoptée le 30 décembre 1985, la loi de finances pour 1986 entérine la réduction du taux de la PEEC de 0,90 % à 0,77 %, premier d'une série de coups de rabot qui conduira en quelques années à réaffecter la moitié du produit de l'obligation au financement de l'aide à la personne⁴. Ce transfert de charge voit les principales organisations concernées adopter des positions symptomatiques du rapport asymétrique qu'elles entretiennent sur la scène de la politique du logement. Les membres de la régulation libérale

¹ Le vice-président de l'organisation patronale soutient ainsi lors de la conférence organisée le 12 janvier par l'APIC formation que « *la thésaurisation du 1 % est une idée erronée (et que) la gestion du 1 % par les organismes collecteurs est dans l'ensemble très rigoureuse* » (*Cahiers de l'UNIL*, 149, janvier 1982, p. 19).

² Le Président de l'Union Bretonne des CIL mettait déjà en garde lors du Congrès de Grenoble : « *Il faut être particulièrement attentif à ce que la perte de toute mesure, dans la nécessaire émulation des collecteurs, ne déclenche pas chez les pouvoirs publics un réflexe de mise en ordre qui serait une mise au pas* » (*ibid.*, p. 107).

³ Le dirigeant patronal soutient ainsi que la réforme de l'UNIL prévue dans la déclaration paritaire « *devrait permettre de renforcer son rôle fédératif vis-à-vis de l'intérieur, et de rendre l'institution incontestable vis-à-vis de ses partenaires extérieurs* » (*Cahiers de l'UNIL*, 181-182, octobre-novembre 1984).

⁴ À une exception près, les autres réductions du taux de la PEEC seront également adoptées dans le cadre de la loi de finances. Cette possibilité a été confirmée par une décision rendue le 29 décembre 1985 par le Conseil constitutionnel en réponse à la requête formulée par une soixantaine de sénateurs contestant le caractère constitutionnel de la disposition inscrite dans le projet de loi de finances pour 1986. La décision précise ainsi que la réduction du taux de la participation des employeurs « *a pour objet d'alléger les charges de l'État en réduisant le montant de la subvention que celui-ci verse au Fonds national d'aide au logement (et) que, dans ces conditions, ces mesures sont au nombre de celles qui, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, peuvent figurer dans une loi de finances* » (Conseil constitutionnel, décision n° 85-201 DC du 28 décembre 1985 relative à la loi de finances pour 1986).

s'emploient à justifier le projet de transfert en diffusant une expertise visant à désarmer les défenseurs de l'institution. Cette justification mobilise des arguments provenant à la fois du répertoire de la rationalité gestionnaire et du répertoire de « rigueur budgétaire discrète » (voir *infra*) : le transfert d'une fraction de la PEEC vers le FNAL permet de réaliser une économie budgétaire substantielle et se justifie autant au regard des défauts du dispositif de collecte que de son caractère indolore pour l'équilibre général du système¹. La démonstration – qui repose en grande partie sur une critique de la logique de thésaurisation débusquée chez plusieurs CIL – se double en filigrane d'une dénonciation des dévoiements imputés à une partie de la profession². Fondée sur une appréciation strictement financière du 1 % logement³, elle s'avère payante à l'heure où la rationalité gestionnaire et la rigueur budgétaire constituent des principes dominants de l'action publique et permettent au ministère des Finances de gagner les arbitrages interministériels qui l'opposent au ministère du Logement⁴. Les partenaires sociaux apparaissent singulièrement dépourvus de ressources face à cette offensive. Si la réduction du taux de la PEEC provoque un tollé unanime au niveau du CNPF et des confédérations syndicales⁵, ces organisations se montrent incapables de dépasser le stade des discours dénonçant « l'amputation » ou le « détournement » du 1 % logement – voire le cas

¹ Cette justification se reproduira à l'identique lors des transferts de charges décidés les années suivantes. Des arguments du même type sont exposés en 1988 pour appuyer le projet de réduction du taux de la PEEC de 0,72 % à 0,62 %. Dans le rapport qu'il établit au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Alain Richard précise d'abord l'intérêt d'une « mesure (qui) se traduit par une économie de 1000 millions de francs pour le budget général ». Le député blâme ensuite un « dispositif de collecte (...) perfectible tant sur le plan de son organisation, complexe et dont l'autonomie a souvent été critiquée par les employeurs et les salariés, que sur le plan de son coût exprimé en termes de frais de gestion, parfois excessifs, ou en termes d'utilisation des ressources qualifiées de "hors 1 %" ». Il s'emploie enfin à relativiser le dommage représenté par une éventuelle réduction du taux de la PEEC pour l'équilibre financier du 1 % logement, estimant que la diminution des montants versés par les entreprises devrait être compensée par l'augmentation de la part des remboursements de prêts dans la ressource globale – augmentation dont il souligne le caractère continu depuis la fin des années 1970 (A. Richard, 1988, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1989*, Assemblée nationale, p. 78).

² Plus ou moins voilée selon les épisodes, cette dénonciation occupera une place prépondérante dans la justification du projet de réduction du taux de la PEEC à 0,45 % en 1991 (voir *infra*).

³ Cette tendance à réduire l'institution à une série de variables financières est perceptible dans le rapport établi par Alain Richard lorsqu'il met en balance l'impact présumé d'une réduction du taux de la PEEC sur l'action du 1 % logement et les bénéfices représentés par une telle mesure en termes d'allègement de la contribution de l'État au FNAL et d'allègement des charges pesant sur les entreprises (*ibid.*, p. 81).

⁴ L'argument de l'allègement des charges patronales est également convoqué pour justifier le renforcement du dispositif d'exonération mis en place en 1979 au profit des entreprises dépassant le seuil des dix salariés (cf. chapitre VI) : la loi de finances rectificative pour 1986 enrichit l'exonération valable trois ans d'un régime d'abattements couvrant trois années supplémentaires.

⁵ On observe le même type de réactions en réponse au projet de loi de finances pour 1989 qui prévoit la diminution du taux de la PEEC de 0,72 % à 0,53 %. Alors que le président du CNPF, François Périgot, soutient au mois d'août 1988 qu'ils « n'appartiennent pas aux entreprises de financer les "dérapages" de l'aide personnalisée au logement », les organisations syndicales représentant les salariés dénoncent pour leur part une « nouvelle amputation (...) de notre salaire différé au logement » (CFDT), menée « au nom de l'allègement des charges patronales et du budget de l'État obligé de faire face à la croissance des aides personnelles au logement » (CGT).

échéant de mobiliser leurs troupes pour défendre l'institution¹ ou encore de menacer en dernier ressort de quitter les instances politiques du 1 % logement – et d'élaborer véritablement des propositions communes. Cette impuissance exprime parfaitement la marginalité vers laquelle les entraîne l'influence nouvelle des recettes d'action libérales.

1.1.2 La création de l'ANPEEC

Alors que le besoin de financement de l'aide à la personne ne cesse de croître, la décision de réduire le taux de la PEEC à 0,77 % pour financer le FNAL ouvre des perspectives menaçantes pour la pérennité de l'équilibre financier du 1 % logement. Cette situation contraint les responsables nationaux de l'institution à réagir. Elle les conduit à entamer l'apprentissage des recettes d'action issues du répertoire de la rationalité gestionnaire. Ce processus s'engage en 1986 en réponse à l'invitation pressante du ministère du Logement, dans un contexte marqué par une recrudescence des critiques formulées contre le 1 % logement. Les ressources mobilisables par les partisans d'un transfert de charge sont en effet accrues cette année-là par le « *grand séisme dans le monde du 1 % logement* » que constitue le sinistre de l'Union générale interprofessionnelle et paritaire pour le logement social (UGIP), qui achève de jeter la suspicion sur la gestion paritaire de la PEEC².

C'est dans cet environnement hostile que se déroule le 9^e Congrès de l'UNIL organisé à Nice en mars 1987. Intervenant à la suite du président de l'UNIL, Bernard Dupré, qui concède que l'action des CIL fait l'objet de « *critiques parfois justifiées* », le ministre du Logement, Pierre Méhaignerie, se saisit de la tribune pour mettre directement en cause le fonctionnement de l'institution. Notant que « *le 1 % s'est peut-être écarté de son esprit d'origine* », il pointe en particulier « *l'absence d'une comptabilité totalement fiable et homogène* » ainsi qu'une tendance à utiliser les fonds non réglementés et les frais de gestion dans une direction qui « *n'est conforme ni à la vocation ni à la mission des organismes*

¹ Plusieurs syndicats appelleront en 1988 leurs militants – délégués syndicaux, élus des comités d'entreprises, membres des commissions logement – à manifester au niveau des entreprises leur opposition au projet de loi (vote de motions de protestation, envoi de courriers aux élus et au gouvernement), sans parvenir cependant à déclencher une mobilisation d'envergure sur le terrain.

² L'UGIP est un collecteur de premier plan qui accuse alors un déficit de 250 millions de francs principalement dû à l'élargissement de ses activités dans le secteur de l'immobilier. Le sinistre de l'UGIP se singularise par la réaction qu'il suscite chez les détracteurs du 1 % logement dont l'un des premiers réflexes sera de réclamer la traduction des responsables au pénal : « (Ce) *n'était pas un sinistre pénal, mais (...) un sinistre commercial si j'ose dire. C'est une structure qui s'était lancée dans des activités immobilières qu'elle n'avait pas les moyens techniques et financiers d'assurer.* (Toutefois le 1 % logement) *c'était de l'immobilier, l'immobilier ça a toujours une odeur de soufre, il y avait du fric qui arrivait gratuitement des entreprises ce qui rendait l'odeur de soufre encore plus forte (...) et donc on disait : "immobilier, du fric gratuit et tout, ça doit conduire à des dérives de nature pénale"* » (entretien OC4).

collecteurs »¹. Pour remédier à l'échec de la logique d'auto-contrôle mise en œuvre par l'UNIL, le ministre préconise l'adoption d'une nouvelle réforme structurelle devant épargner à l'institution les « *dérapages du passé* » et redonner à l'action du 1 % logement son « *efficacité sociale et économique* ». Cette réforme repose en premier lieu sur la volonté d'établir une plus grande « *clarté* » dans la gestion des fonds. Trois dimensions retiennent l'attention du ministre dans ce domaine : la comptabilité des organismes, la limitation des frais de gestion et l'activité de contrôle. Pierre Méhaignerie insiste particulièrement sur ce troisième aspect en évoquant le « *problème du contrôle de l'activité des organismes collecteurs dont les modalités ne (...) paraissent pas suffisamment adaptées. (...) tant dans les méthodes mises en œuvre que dans le statut des contrôleurs (le souci d'efficacité (du contrôle) doit être déterminant)* »².

Le ministre du Logement fixe un échéancier aux partenaires sociaux et aux membres de l'institution en clôture du congrès. Il les invite à élaborer une proposition de réforme à même « *d'assurer le maintien du 1 % sur des bases durables* » puis à lui soumettre leur projet au cours de l'automne. Les représentants nationaux du 1 % logement se félicitent ouvertement de cette feuille de route qui présente l'avantage à leurs yeux de repousser la perspective d'une intervention unilatérale des pouvoirs publics³. Mais ce calendrier est remis en cause au début de l'été : un nouveau projet de transfert de la PEEC est annoncé dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 1988, annonce qui s'accompagne dans la presse d'une nouvelle volée de critiques contre le 1 % logement⁴. Le ministre du Logement décide en conséquence de ne pas attendre l'échéance qu'il avait communiquée aux partenaires sociaux et confie en juin à Georges Mercadal, ancien directeur de la Construction, la mission de définir les grands axes de la réforme annoncée. Alors que les organisations syndicales

¹ AP ANPEEC, Intervention de Monsieur Pierre Méhaignerie, Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des transports au Congrès de l'UNIL le vendredi 13 mars 1987, p. 5 et 8. Afin d'illustrer son propos, le ministre réalise un bref inventaire des déviations observées chez plusieurs CIL en matière d'utilisation des « fonds libres » (délivrance de prêts complémentaires pour l'accession à la propriété à des personnes physiques non éligibles, financement d'équipements touristiques, couverture des déficits d'exploitation de filiales immobilières...) et de gestion (lourdeur des dépenses de fonctionnement, organisation de campagnes commerciales très coûteuses).

² *Ibid.*, p. 9 et 13.

³ Bernard Dupré déclare ainsi au sortir du congrès : « *Nous allons nous prendre par la main et faire quelque chose avant octobre. Le ministre nous donne la chance de saisir une ouverture* » (*Le Moniteur*, 20 mars 1987).

⁴ Le climat délétère qui entoure l'institution est rendu par cet extrait d'un article du quotidien *Le Monde* qui s'interroge en particulier sur la destination des fonds « hors 1 % » des CIL : « *Les frais réels en absorbent la majeure partie, mais il reste, chaque année, dans les caisses de 300 à 400 millions de francs. À quoi sont-ils utilisés ? Pas à l'aide à la construction du logement des salariés, mais à des placements financiers, à des investissements dans des centres de tourisme, par exemple, et sans doute à d'autres usages dont on ne sait rien, car la discrétion des représentants et des responsables des CIL est à cet égard exemplaire* » (septembre 1987).

s'indignent de cette volte-face, le CNPF consent à participer à la consultation au terme d'un arbitrage interne sur lequel le ministre pèse de tout son poids.

La concertation menée au cours de l'été entre le patronat et le ministère du Logement aboutit à la rédaction d'un projet de loi rendu public au cours du mois de septembre. Ce projet comporte plusieurs dispositions importantes : définition d'un « allègement fiscal » équivalent à 0,05 % de la masse salariale à l'intention des entreprises assujetties à l'obligation – à l'origine d'une nouvelle diminution du taux de la PEEC de 0,77 % à 0,72 % –, fixation de nouvelles règles relatives à la composition des conseils d'administration des CIL¹ et banalisation de la part de la PEEC orientée sur le logement des travailleurs immigrés (le « 0,085 % »²). Mais l'axe fort de la réforme consiste en la création d'un nouvel organe national ayant vocation à prendre en charge l'élaboration d'une partie de la réglementation relative à la PEEC ainsi que le contrôle des interventions mises en œuvre par les CIL avec l'appui des fonds versés par les entreprises. Désigné sous le vocable d'« *organisme commun* », cet organe doit prendre la forme d'un établissement public industriel et commercial gouverné par un conseil composé majoritairement de représentants de la sphère professionnelle – et dont la présidence reviendra au CNPF – et dirigé par un haut fonctionnaire nommé par les pouvoirs publics.

La création de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) est finalement actée par la loi du 31 décembre 1987, quelques mois avant que le décret du 28 mars 1988 ne précise la composition de ses instances politiques³. Comme prévu, l'ANPEEC se voit confier deux prérogatives essentielles. La première consiste en une mission générale d'élaboration des règles relatives aux conditions d'activité des CIL.

¹ Le projet de loi impose à l'ensemble des CIL – mis à part ceux dont le conseil d'administration est déjà paritaire – de mettre en place un conseil composé de trois collèges de cinq membres représentant respectivement les organisations patronales, les organisations syndicales de salariés et les entreprises adhérentes (les membres de ce collège étant désignés par l'assemblée générale du CIL). Le souhait des organisations syndicales de voir la loi imposer une parité numérique *via* la création d'un collège supplémentaire représentant les syndicats des entreprises cotisantes n'est pas retenue par le gouvernement.

² Créé à l'occasion de la loi de finances pour 1986 et de la réduction du taux de la PEEC à 0,77 %, le « 0,085 % » avait alors remplacé le « 0,1 % » qui avait lui-même été mis en place en 1977 en substitution du « 0,2 % » instauré en 1975 (cf. chapitre VI).

³ Le conseil d'administration de l'agence est composé de vingt membres répartis entre quatre collèges de tailles équivalentes : le collège représentant l'État (deux membres du ministère du Logement, un membre du ministère des Affaires sociales, un membre du ministère des Finances et un membre de la Direction du Budget), le collège représentant les employeurs (un membre de la CGPME et quatre membres du CNPF), le collège représentant les salariés (cinq membres issus respectivement de la CGT, de la CFDT, de la CGT-FO, de la CFTC et de la CFE-CGC) et le collège représentant les organismes collecteurs associés de l'UNIL. La loi dispose que le président de l'agence est élu pour trois ans par le conseil d'administration parmi les représentants des organisations d'employeurs. Le directeur général est nommé par le ministre chargé du logement après avis du conseil d'administration. Sur les attributions des organes de délibération et de décision de l'Agence, voir D. Lamy, 2000, *Le nouveau 1 % logement*, Paris, Editions Le Moniteur, p. 72-74.

L'élaboration des textes législatifs et réglementaires relève de la compétence exclusive de l'agence sur plusieurs sujets : normes comptables et juridiques, ratios prudentiels, statuts des CIL et règles déontologiques. Ces règles sont ensuite proposées aux ministres concernés (ministre du Logement et ministre des Finances) avant d'être rendues exécutoires par la publication d'un décret¹. La seconde attribution principale de l'ANPEEC est une mission de contrôle des modalités de gestion et d'investissement des fonds issus de la PEEC. Cette mission est assortie d'un pouvoir de sanction des collecteurs et de leurs dirigeants en cas d'infraction à la réglementation en vigueur dans ces domaines². L'agence se substitue sur ce plan aux services de l'État (agents de la DDE et trésoriers payeurs généraux) ainsi qu'à l'ACCIL qui perd ses prérogatives en matière de contrôle. L'ANPEEC détient plusieurs autres responsabilités en plus de ces missions. Elle gère les activités prioritaires fixées par les pouvoirs publics – soit, pour l'essentiel, le « 1/9^e » destiné au logement des travailleurs immigrés³ – en lieu et place des services déconcentrés de l'État et de l'AFICIL⁴. Elle gère également un fonds de garantie dont l'objet est d'apporter des concours exceptionnels aux CIL et aux CCI devant faciliter la bonne fin des opérations engagées et éviter tout sinistre. Elle a enfin pour mission de favoriser le renforcement des connaissances sur l'action du 1 % logement à travers la réalisation d'études spécifiques et la construction de séries statistiques abordant divers aspects de l'activité.

Partiellement tenues à l'écart du processus de décision, les confédérations syndicales réservent un accueil mitigé au nouvel organisme⁵. Lors de la mise en place de l'ANPEEC, l'ensemble des organisations représentant les salariés choisit cependant de siéger dans ses instances politiques. Court-circuités de la même manière par le tour donné à la concertation, les dirigeants patronaux de l'UNIL suivent un cheminement comparable. Se montrant d'abord circonspects – la création de l'ANPEEC entraîne une nette diminution des prérogatives de

¹ L'intervention de l'ANPEEC dans ces domaines peut également résulter d'une demande formulée par les pouvoirs publics sur une question spécifique. Il est en outre prévu que des mesures soient susceptibles d'être adoptées directement par l'administration en cas de carence de l'agence.

² Sur les modalités des contrôles et le détail des sanctions possibles (qui peuvent aller jusqu'au retrait d'agrément), voir *ibid.*, p. 69-72.

³ La création du « 1/9^e » qui remplace le « 0,085 % » n'entraîne pas la banalisation escomptée de ce dispositif spécifique. La loi du 31 décembre 1987 octroie toutefois des prérogatives accrues aux CIL dans ce domaine, la programmation des aides élaborée par la commission paritaire départementale devant se faire sur proposition des organismes collecteurs.

⁴ De fait, la création de l'ANPEEC entraînera la mise en sommeil progressive de l'ACCIL et de l'AFICIL.

⁵ Seule la CGT-FO soutient explicitement le projet de loi lors de la présentation de celui-ci en septembre 1987. Outre les modalités de la concertation, les autres organisations syndicales dénoncent notamment l'attribution de droit de la présidence de l'ANPEEC au patronat. Cette disposition – un temps dénoncée par le gouvernement et supprimée du texte de la loi avant d'être réinsérée dans les textes réglementaires *via* le décret du 28 mars 1988 – sera pointée par la CFTC comme le signe d'un arrangement conclu entre l'administration et le CNPF pour marginaliser le poids des syndicats de salariés dans le nouvel organisme (J. Guyard, 1991, *Mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme*, Assemblée nationale, 28 mars).

l'UNIL avec le transfert des missions assumées jusque-là par l'ACCIL et l'AFICIL¹ – ils expriment cependant rapidement leur satisfaction de voir la loi préserver l'autonomie de gestion des organismes collecteurs et conserver à la fédération des CIL la responsabilité de coordonner les activités de ses adhérents². L'UNIL marquera sa volonté de jouer pleinement ce rôle en manifestant son attachement au « Label » – l'instrument opérationnel de la « déontologie » qui vise à réguler la concurrence entre les CIL – et en formulant le souhait de pouvoir conserver sa « *personnalité* » et son « *indépendance* » dans la nouvelle architecture du 1 % logement³.

Par-delà les modifications qu'elle entraîne au niveau des organes de l'institution, la création de l'ANPEEC suscite un débat interne aux acteurs paritaires – et singulièrement aux représentants du patronat – sur la définition de l'architecture du 1 % logement et l'agencement des responsabilités à promouvoir entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. En dépit des divergences qui se manifestent à cette occasion, l'ANPEEC se révélera cependant rapidement un allié précieux de l'UNIL dans la mise en œuvre de l'exercice de justification. L'examen du positionnement adopté par les responsables de l'agence dans l'exercice de leurs missions en matière de réglementation et d'expertise permet de mettre en évidence cet état de fait.

1.1.3 L'action de l'ANPEEC : entre rationalisation et justification

La modernisation des conditions d'activité des CIL constitue l'une des principaux volets de l'action mise en œuvre par l'ANPEEC après sa création. Elle exige des organismes collecteurs qu'ils opèrent un certain nombre de changements dans leur manière de fonctionner et dans les activités qu'ils mettent en œuvre sur le terrain. Le président de l'agence, Etienne Guéna, qui est également le délégué au logement social du CNPF, expose aux membres du 10^e Congrès de l'UNIL qui se tient à Paris en 1989 les raisons qui justifient à ses yeux de définir de « *nouvelles règles du jeu* »⁴. Selon lui, la rationalisation des modalités de gestion de

¹ Le Président du Conseil fédéral de l'UNIL exprimera publiquement son regret relatif au virage opéré par le ministre en juin 1987 : « *il ne parut pas croire à la volonté qui était pourtant bien réelle de nous réformer nous-mêmes* » (*Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 34).

² Le président de l'UNIL soulignera qu'il s'agissait là d'un point déclaré non négociable par le CNPF lors de la concertation menée avec les représentants de l'État : « (...) *au moment de la rédaction de la loi du 31 décembre 1987, les partenaires sociaux s'étaient accordés unanimement pour que ne soit pas introduite, dans le texte définissant les pouvoirs de l'ANPEEC, la locution "coordination de l'activité des CIL"* » (UNIL, 1990, *Journées d'études : quels projets de développement pour les CIL et les CCI ? Biarritz, 13-14-15 septembre*).

³ Communiqué UNIL du 25 septembre 1987.

⁴ *Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 49.

la PEEC s'impose d'abord au regard de la transformation de l'environnement macro-économique qui découle du processus d'intégration européenne dans lequel s'est engagé le pays. Bien que constituant un investissement dans les textes juridiques, l'obligation ne peut en effet échapper à la remise en question qui guette l'ensemble des prélèvements obligatoires dans la perspective de l'ouverture du marché unique de 1993 : « *c'est une charge qui pèse sur les seules entreprises installées en France, il allait falloir démontrer plus que jamais son utilité au regard de son coût, pouvoir afficher ses performances et bien entendu être irréprochable quant à sa gestion* »¹. Cette adaptation est d'autant plus incontournable pour Etienne Guéna que le statut associatif des CIL ne prédispose pas ceux-ci à gérer avec l'efficacité requise les sommes colossales engendrées par la PEEC².

La modernisation du 1 % logement apparaît ensuite justifiée aux yeux du président de l'ANPEEC par la nécessité d'optimiser la gestion des fonds *via* la définition d'un cadre juridique plus lisible. L'action de l'agence doit ainsi contribuer à « *distinguer plus clairement que par le passé ce qui relève du droit privé et du droit public, du contrat et de l'unilatéral, dans l'organisation et le fonctionnement d'ensemble de l'institution* »³. Concrètement, le rôle de l'agence consiste à définir un ensemble de normes de gestion ayant vocation à concilier la diversité des pratiques développées par les CIL avec l'efficacité attendue des gestionnaires de la PEEC⁴. Plus généralement, l'intervention de l'ANPEEC doit s'insérer entre l'action des pouvoirs publics, dont la responsabilité dans le nouveau cadre se limite à « *faire évoluer les possibilités d'emploi des fonds pour que (les CIL puissent) répondre au mieux au besoin des entreprises* », et celle des organismes collecteurs, auxquels l'ouverture d'un espace de concertation permanent sur la question garantit le maintien de la souplesse indispensable à la nature de leurs interventions.

L'ANPEEC ne tarde pas à traduire en termes réglementaires les intentions affichées par son président lors du congrès de l'UNIL. Une série de décrets élaborés à la demande du ministère du Logement paraît au cours de l'année 1990 dans le but de rationaliser le fonctionnement de l'activité des organismes collecteurs. Trois décrets en date du 26 janvier

¹ *Ibid.*, p. 49.

² « *L'existence d'un cadre associatif soumis à la loi de 1901 (...) est bien adaptée à la participation de plusieurs collègues de partenaires à la gestion du 1 % mais (...) ne propose pas de règles claires et contraignantes indispensables pour encadrer efficacement la gestion d'une activité économique très importante* » (*ibid.*, p. 50).

³ *Ibid.*, p. 51.

⁴ Il s'agit en l'occurrence de favoriser l'incorporation de normes issues du secteur privé : « (...) *la nature associative des CIL n'entraîne pas ipso facto l'application de tous les codes procédures et jurisprudences qui protègent les intérêts des différentes parties comme c'est le cas dans les contrats souscrits par les sociétés commerciales. Il va donc falloir introduire dans ce monde associatif de manière pragmatique et concertée certains principes de la loi bancaire et certaines règles de sociétés commerciales* » (*ibid.*, p. 51-52).

visent d'abord à instaurer de nouvelles normes comptables dans les CIL. Ils prévoient en particulier l'adoption d'une comptabilité analytique devant contribuer à améliorer le suivi réglementaire et la connaissance statistique des ressources issues de la PEEC et de l'emploi des fonds mis en œuvre par les organismes. Combinée à la mise en place d'indicateurs de gestion favorisant la comparaison des performances des CIL sur divers plans, cette mesure a également une portée politique puisqu'elle est censée permettre un contrôle plus étroit des assemblées paritaires sur l'action des dirigeants des collecteurs et de leurs filiales. En réinstallant le conseil d'administration dans ses prérogatives, il s'agit de restaurer la capacité de celui-ci à orienter l'intervention des CIL. De ce point de vue, l'adoption de comptes analytiques prévisionnels s'inscrit dans une logique plus globale qui vise à éloigner les risques de sinistre du type UGIP ainsi que les abus susceptibles de détourner l'action du 1 % logement de son objet social¹.

Les décrets du 26 janvier interviennent également sur la question des « fonds libres » des CIL et de leur utilisation. Alors que l'emploi de cette fraction de la ressource échappant au cadre réglementaire alimente une part notable des critiques adressées au 1 % logement², les nouveaux textes conservent aux CIL la possibilité de se constituer un volant de fonds « hors 1 % » tout en s'efforçant d'instaurer un certain nombre de garde-fous dans ce domaine³. Ils instaurent d'abord une série de mesures destinées à en réduire le volume : réduction des possibilités de compensation des « fonds non réglementés » par les « fonds réglementés », définition d'une obligation de provisionnement des prêts destinée – en plus de limiter les risques inhérents à cette activité – à « assécher de quelques centaines de millions la masse de ces fonds »⁴. Dans le même ordre d'idées, les possibilités d'emplois des « fonds non réglementés » font l'objet d'un encadrement accru de sorte que les risques de déviation soient limités⁵. Le décret du 11 mai 1990 complètera ce dispositif. À côté de mesures modifiant les

¹ Cette dimension sera mise en évidence par Etienne Guéna et Sabine Baïetto, la directrice de l'ANPEEC, lors de leur audition par la mission d'information parlementaire chargée d'évaluer la législation relative au logement : « (il s'agit) d'éviter qu'un certain nombre d'organismes ne se lancent dans des opérations qui s'éloigneraient de leur objet, c'est-à-dire du logement des salariés, plus particulièrement dans le secteur social » (J. Guyard, 1991, *op. cit.*).

² Cf. chapitre V.

³ Le maintien de cette souplesse financière est alors justifié par la nécessité de préserver la capacité d'innovation de l'institution : « L'idée était que dans la gestion d'un CIL, dans l'intérêt des entreprises, il y ait à côté du secteur réglementé un espace de liberté qui soit non réglementé, qui permette de "servir de laboratoire", de rendre des prestations "à la marge", et de préparer des évolutions de la réglementation en fonction de la demande des entreprises » (intervention d'Etienne Guéna, dans APIC formation, 1992, *Compte rendu de la conférence du 3 février. La concurrence des organismes collecteurs du "1 % logement" : quelles règles du jeu ?*, p. 22).

⁴ Audition d'Etienne Guéna et de Sabine Baïetto, J. Guyard, 1991, *op. cit.*

⁵ Entre autres mesures, les textes suppriment la possibilité d'investir des fonds dans des constructions qui ne serviraient pas de résidences principales.

clauses statutaires type des CIL ainsi que les règles de composition du conseil d'administration¹, ce texte contraint les organismes collecteurs à héberger les activités qu'ils financent sur leurs « fonds non réglementés » dans des sociétés commerciales *ad hoc* dites « titre V ». La constitution de ces sociétés vise alors à introduire une plus grande clarté dans la gestion des CIL. Elle doit permettre de tracer une séparation nette entre la mission confiée aux CIL en 1953 (investir les fonds issus de la PEEC dans le cadre défini par la réglementation) et les interventions que ces organismes peuvent être amenés à développer hors de ce cadre². Plusieurs règles sont d'ailleurs définies de façon à encadrer les possibilités d'intervention des sociétés « titre V » et à garantir l'objet social, la « *sécurité* » et la « *transparence* » de leur action³.

La manière dont l'ANPEEC intervient dans le champ de la réglementation du 1 % logement dénote deux motivations interdépendantes. En décidant d'importer les instruments et les normes caractéristiques du secteur privé dans la gestion des fonds, les responsables de l'agence tentent de créer les conditions d'une efficacité accrue des interventions des CIL, mais également de résorber les différentes formes de dysfonctionnements ou de carences qui fournissent autant de points d'appui à la critique. En d'autres termes, ils s'efforcent d'œuvrer indirectement à la justification des prérogatives déléguées après-guerre aux CIL. Ainsi que le reconnaîtra rapidement le président de l'UNIL, les dispositions inscrites dans les décrets élaborés par l'ANPEEC sont de nature à renforcer la « *crédibilité (des CIL) vis-à-vis de l'extérieur, notamment les pouvoirs publics* »⁴.

Cette tendance de l'agence à se positionner du côté de l'institution se manifeste également dans la manière dont elle œuvre à l'amélioration de la connaissance de l'action du

¹ Le décret identifie trois modèles possibles dans ce domaine : conseil d'administration tripartite de quinze membres calqué sur le modèle défini par la loi du 31 décembre 1987 (voir *supra*), conseil quadripartite de vingt membres désignés à parts égales par les organisations patronales et les syndicats de salariés, conseil quadripartite comprenant deux collèges de cinq membres issus respectivement des organisations patronales et des syndicats de salariés ainsi qu'un collège dont les membres sont élus par l'assemblée générale du CIL et issus de comités d'entreprises pour la moitié d'entre eux. Comme dans le cas de la loi du 31 décembre 1987, les confédérations syndicales représentant les salariés prendront position contre cette mesure au motif qu'elle n'instaure pas une composition strictement paritaire des conseils d'administration.

² La création des sociétés « titre V » répond directement à une logique de clarification comptable : « *Dans beaucoup de contrôles et dans l'examen d'un certain nombre de sinistres, était apparu un risque de confusion de gestion de deux activités différentes : une activité réglementée et une activité non réglementée au sein d'une même structure, avec les mêmes comptes bancaires, etc. Cette situation était très malsaine, car ce n'était qu'en fin d'année et de manière artificielle, qu'on faisait la distinction entre fonds réglementés et fonds non réglementés. Le principe de la séparation permet d'éviter désormais ce risque* » (audition d'Etienne Guéna et de Sabine Baïetto, J. Guyard, 1991, *op. cit.*).

³ Ces termes sont issus du discours prononcé par Etienne Guéna à la tribune du congrès de l'UNIL à Paris (*Unilactualité, Spécial Congrès*, octobre 1989).

⁴ Intervention de Bernard Dupré, APIC formation, 1991, *Projet de compte rendu de la conférence du 8 février. La gestion des CIL : les nouvelles données*, p. 41.

1 % logement. Dans les faits, cette prérogative recoupe des dimensions multiples. Dans un contexte où « *la circulation d'évaluations nombreuses et extrêmement contradictoires sur la réalité du 1 % logement rendait nécessaire une clarification* »¹, l'ANPEEC est ainsi chargée de développer une expertise macro-économique censée la placer en position d'émettre un avis d'opportunité sur tout projet visant à réaffecter une partie du produit de l'obligation à d'autres politiques. En pratique, l'intervention de l'agence sur ce point a vocation à concurrencer le monopole détenu par le ministère des Finances et les grands corps d'inspection en matière d'expertise économique et financière. Elle doit permettre en particulier de contrer l'argument selon lequel le fait de réduire le taux de la PEEC aurait un caractère indolore pour l'équilibre général du système au regard de l'ampleur des sommes thésaurisées par les CIL et du rythme élevé de reconstitution des fonds *via* le mécanisme des retours de prêts. Pour ce faire, l'ANPEEC fait le choix de se doter d'une expertise propre en finançant l'amélioration d'un modèle économique élaboré au milieu des années 1980 par l'économiste Michel Mouillart². La constitution de cette expertise conduit rapidement l'agence à élaborer des projections sur l'équilibre financier du dispositif ainsi que des scénarii mettant en évidence les effets induits par de nouveaux changements dans la fixation du taux de l'obligation. Elle lui permet d'avancer l'idée suivante : si le 1 % logement a pu bénéficier pendant plusieurs années d'une conjonction de facteurs favorables qui ont contribué à amortir l'impact des réductions successives infligées à la PEEC (désinflation, croissance économique), de nouveaux transferts ne manqueraient pas d'exposer le dispositif à un risque de déstabilisation de ses équilibres financiers au regard de la situation qui prévaut dans le contexte de la fin des années 1980 (réduction des flux entrants et des capacités de refinancement du réseau de collecte). Pour appuyer cette idée, l'agence entreprend au tournant des années 1990 de diffuser largement une prévision montrant que le système devra attendre l'année 1993 pour retrouver son équilibre financier suite aux réductions successives du taux de la PEEC.

L'intérêt représenté par cette expertise se dévoile au cours de l'été 1988, après que le ministère des Finances a annoncé un projet de diminution du taux de l'obligation de 0,15 point (de 0,72 % à 0,57 %) comprenant un transfert de 0,10 % vers le FNAL et un allègement de charge de 0,05 % en faveur des entreprises des secteurs assujettis à la PEEC.

¹ Audition d'Etienne Guéna et de Sabine Baïetto, J. Guyard, 1991, *op. cit.*

² Conçu en 1985 à la demande du Commissariat général au plan, ce modèle a vocation à définir les perspectives d'évolution des différentes sources de financement du logement. Une version orientée spécifiquement sur le 1 % logement est élaborée en 1986 à la demande de l'UNIL et de l'AFICIL à partir d'une série de variables : importance du remboursement des prêts dans la ressource financière globale, impacts respectifs des préfinancements et des financements à longs termes accordés aux organismes d'HLM... (L. Dutertre, 1989, *Le 1 % logement : espoirs et limites de la procédure*, Mémoire de 2^e année du diplôme de l'Institut d'Urbanisme de Paris, Créteil, Université Paris Val-de-Marne, p. 75).

La connaissance établie par l'agence constitue une ressource évidente dans la stratégie mise en œuvre par les partenaires sociaux pour s'opposer à ce projet. La levée de bouclier suscitée par l'annonce gouvernementale (voir *supra*)¹ contraint dans un premier temps les pouvoirs publics à ramener la diminution du taux à 0,10 % – l'allègement du prélèvement opéré sur les entreprises étant supprimé. Le transfert vers le FNAL est décidé dans un second temps par la loi de finances du 23 décembre 1988, mais il est minoré de 0,03 % supplémentaire suite à l'adoption d'un amendement parlementaire. Si le ministère des Finances obtient *in fine* la réaffectation d'une partie de la PEEC, les dégâts apparaissent limités pour les acteurs du 1 % logement, la réduction du taux – de 0,72 % à 0,65 % – étant deux fois moindre que dans la version initiale du projet. Ce succès relatif pour l'institution témoigne alors du chemin parcouru en quelques années par les partenaires sociaux – et singulièrement par le CNPF – dans leur apprentissage des pratiques à mettre en œuvre en réponse aux nouvelles exigences dérivant du tournant de la rigueur. Cette faculté de résistance inédite s'explique en partie par l'élaboration d'une expertise autonome capable de remettre en cause la position hégémonique des tenants de la rationalité gestionnaire et de soumettre à débat contradictoire les projets de transferts partiels de la PEEC. C'est du moins la thèse qu'Etienne Guéna soutiendra quelques mois après l'adoption de la loi devant les participants au congrès de l'UNIL à Paris : « *L'époque de la querelle des chiffres est (...) en passe d'être résolue. C'est donc sur la base d'une information incontestée que l'Agence a pu élaborer ses propositions en matière d'évolution des sommes investies et d'adaptation du taux de la participation. Elle a été écoutée avec plus ou moins d'attention mais le seul fait qu'un dialogue soit engagé me paraît porteur d'avenir* »².

L'expertise élaborée par l'ANPEEC ne se limite cependant pas à la production de projections sur les conséquences des variations du taux de la PEEC. La connaissance accumulée dans le cadre des contrôles diligentés auprès des organismes collecteurs ainsi que les études réalisées sur certaines dimensions particulières de l'activité représentent également

¹ Cette mesure est également dénoncée par François Périgot qui y voit une négation des prérogatives confiées à l'ANPEEC et aux partenaires sociaux par la loi du 31 décembre 1987 : « *Cette loi précise très clairement que les modifications du taux du 1 % logement doivent être proposées par l'Agence. Ce qui n'a pas été le cas. Ce n'est donc pas aux pouvoirs publics de décider unilatéralement des modifications du taux et des réaffectations éventuelles* » (*Unilactualités*, 20, août/septembre 1988, p. 16).

² *Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 52. Le rapport établi par la commission des finances de l'Assemblée nationale indique l'importance du rôle joué par les projections statistiques de l'ANPEEC lors du débat parlementaire. Le rapporteur évoque cette expertise comme à contrecœur sans être en mesure d'en contester la validité sur le fond : « *Il ressort (de certaines simulations réalisées par l'ANPEEC) que la mesure retenue (...) se traduirait par une dégradation de la capacité d'investissement en francs constants, pendant quatre ans, en supposant une croissance de la masse salariale de 3 % et une inflation également de 3 %. Quoi qu'il en soit, on peut souhaiter que l'Agence puisse faire des propositions visant à une meilleure sélectivité dans l'utilisation des ressources du 1 %* » (A. Richard, 1988, *op. cit.*, p. 82).

des éléments trouvant naturellement leur place dans l'entreprise menée pour justifier la valeur de l'œuvre engagée par le 1 % logement¹. Cette dimension se manifeste en particulier dans la manière dont les dirigeants de l'ANPEEC s'acquittent de leur mission d'information auprès des interlocuteurs publics du 1 % logement. L'audition réalisée le 2 octobre 1990 auprès du président et de la directrice de l'agence par les membres de la mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement représente l'un de ces moments qui permettent de saisir dans ses grandes lignes le positionnement adopté par ces responsables². Guidé par les interrogations des parlementaires, le discours des dirigeants de l'ANPEEC s'inscrit dans un registre pédagogique. Ce faisant, ils consacrent une partie de leur propos à invalider les critiques dont les membres de la mission se font les relais. Les précisions qu'ils apportent concernent notamment la question des prêts complémentaires pour l'accession à la propriété – dont ils certifient le caractère social – ainsi que celle de la gestion financière des CIL (clarification de la notion de fonds non réglementés, explication sur le fonctionnement concret du mécanisme de la collecte, etc.). Un effort d'explication spécifique est réalisé en réponse aux inquiétudes qu'expriment les membres de la mission d'information au sujet de l'inscription de l'action du 1 % logement dans les politiques locales de l'habitat. Sur ce point, le président de l'ANPEEC s'efforce de rassurer ses auditeurs en établissant – chiffres à l'appui lorsque le sujet s'y prête – que la souplesse inhérente au système de collecte n'a pas pour effet de favoriser la région parisienne aux dépens des villes de province. Il ajoute que les CIL s'attachent spontanément à inscrire leur action dans le cadre défini par les collectivités³ et que la faible tendance des CIL à financer les programmes des offices publics d'HLM se fonde sur des contraintes objectives⁴. L'expertise constituée par l'agence est également mobilisée pour réfuter certaines propositions formulées par les membres de la mission d'information. C'est le cas par exemple après qu'un député évoque la possibilité d'une « *évolution de la réglementation (permettant) une répartition plus cohérente de (la masse financière) que les*

¹ Les études réalisées par l'ANPEEC portent sur divers aspects de la gestion et de l'emploi des fonds. Elles couvrent un spectre large de questions : utilisation des fonds non réglementés, action du 1 % logement en faveur de l'accession à la propriété, compatibilité de la PEEC avec les normes induites par la mise en place du marché unique européen en matière de prélèvements obligatoires, etc.

² Audition d'Etienne Guéna et de Sabine Baïetto, J. Guyard, 1991, *op. cit.* Constituée en mai 1990 dans le cadre de la préparation de la loi Besson pour le logement des personnes défavorisées, cette mission parlementaire présentera son rapport au mois de mars 1991.

³ Ainsi, en matière d'attributions de logements : « *La désignation se fait à double commande, le CIL cherchant, parmi ses entreprises, dans une logique d'échange, un candidat qui corresponde aux critères mis en place par la collectivité locale* » (*ibid.*).

⁴ Selon Etienne Guéna, une telle tendance s'explique en premier lieu par la volonté des collectivités auxquelles ces organismes sont rattachés « *de garder une maîtrise très large des attributions de logements* ». Elle provient également d'une réticence des CIL liée à l'état dégradé du patrimoine bâti et à l'importance des besoins de réhabilitation propres à ces organismes (*ibid.*).

CIL ont à gérer entre tous les organismes d'HLM»¹. L'idée reçoit un accueil défavorable d'Etienne Guéna qui met en garde ses auditeurs contre les risques attachés selon lui à une telle disposition : risque de limiter les aides en faveur des salariés et de transformer *de facto* la PEEC en impôt, risque de remettre en cause la pérennité de l'investissement de la ressource financière dans la construction, risque de décourager les entreprises et de menacer en définitive l'existence même de la PEEC².

1.2 L'instauration de la contractualisation d'objectifs au plan national

Le contexte de l'action publique dans les années 1980 ne se résume pas à une domination du répertoire de la rationalité gestionnaire. Cette décennie se caractérise également par la réactivation d'autres répertoires d'action publique dont les bases ont été posées au cours des années 1970³. L'entame du second septennat de François Mitterrand est marquée en particulier par la réintroduction dans le débat public de la question du logement des défavorisés. De fait, la crise économique contribue pendant les années 1980 à modifier la nature des besoins d'intervention dans ce domaine de l'action publique. Augmentation du chômage, instabilité croissante des trajectoires professionnelles, précarisation d'une part grandissante de l'emploi salarié, multiplication des situations d'exclusion sociale : ces évolutions convergent toutes dans le sens d'une dégradation de la solvabilité moyenne des ménages. Dans un contexte où l'évolution du système de financement du logement exige de plus en plus des individus qu'ils aient des revenus réguliers⁴, ce phénomène constitue un frein majeur à l'accès au logement pour les populations concernées. Il a d'abord pour effet d'enrayer le fonctionnement du système du logement (chute des achats de logements neufs, effritement de l'accession à la propriété des ménages modestes, engorgement du parc d'HLM du fait d'une réduction des flux sortants, etc.). L'altération de l'effet de chaîne qui pouvait

¹ *Ibid.*

² « Si l'on en vient ainsi à un prélèvement d'ordre fiscal, les sommes collectées vont retomber dans le budget de l'État, vont suivre la politique globale de l'État et ne fourniront de ressources supplémentaires au logement que si celui-ci est une des priorités retenues par le gouvernement en place au cours d'arbitrages budgétaires. D'autre part, ce prélèvement supplémentaire provoquera, du côté des entreprises, la montée des critiques. Or, quand on analyse les évolutions du budget logement de l'État, on constate que le 1 %, du fait de sa spécificité, est resté un point fort de l'investissement, alors que le budget de l'État, du fait de la réforme de 1977, a glissé vers les aides personnelles au logement. Ne risque-t-on pas, dès lors, de se priver d'une mesure efficace de soutien à l'investissement ? » (*ibid.*).

³ Cf. chapitre V.

⁴ Cette situation résulte de la politique du logement mise en place après-guerre en tant qu'elle visait à augmenter le taux d'effort des ménages dans le domaine du logement (cf. chapitre III). Elle est liée également à la banalisation du financement du logement amorcée dans les années 1960-1970 : hausse des taux d'intérêt, hausse des loyers, diminution du pouvoir solvabilisateur de l'aide au logement (H. Coing, C. Topalov, 1995, *op. cit.*, p. 270-271).

exister entre ces différents segments entraîne dès lors une remise en cause du modèle des trajectoires résidentielles ascendantes tel qu'il avait été conçu après-guerre en relation avec le développement du parc d'HLM¹ avant de se recomposer autour de la notion de qualité de l'habitat pendant les années 1970². Elle contribue également à accentuer la dégradation des quartiers d'habitat social bâtis à la périphérie des agglomérations urbaines pour accompagner le développement industriel et qui subissent de plein fouet les effets de la crise économique (difficultés de gestion liées à l'accroissement des impayés de loyers et de charges en particulier)³.

Alors que le logement figure de nouveau une priorité sur l'agenda gouvernemental⁴, l'influence de ce contexte socioéconomique – ainsi que celle des acteurs porteurs de la thématique du logement des défavorisés au sein de l'appareil d'État – sont à l'origine du vote de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite loi Besson). À l'instar de la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991, cette loi s'inscrit dans une logique d'actualisation des objectifs et des moyens de l'action publique au regard des nouveaux prolongements de la question du logement. Se situant dans la continuité de la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI)⁵, elle traduit la convergence qui s'opère alors entre la politique du logement et la politique de lutte contre l'exclusion⁶. Cette évolution constitue une inflexion notable dans l'orientation générale de la politique du logement. En renforçant son ancrage dans le champ des politiques sociales, elle implique un « *découplage* (de cette politique) *entre des mesures s'inscrivant dans le champ de la régulation sociale* (et) *des*

¹ Cette remise en cause provient également des transformations qui se produisent dans la structure des ménages (accroissement des divorces et éclatement de la cellule familiale, augmentation de la proportion des familles monoparentales, etc.) et de l'inadéquation d'un outil HLM dont la typologie des logements apparaît figée sur le modèle de la famille bi-parentale avec deux enfants.

² « *La réforme de 1977 visait justement l'instauration d'un "cercle vertueux" dans lequel l'accroissement de l'effort des ménages rendait possible à la fois l'accroissement de la production du logement et l'amélioration des conditions de vie, basés tous deux sur des mécanismes stables et reproductibles* » (*ibid.*, p. 271).

³ Sur la faillite de cette « *écologie du salariat* » amorcée dans les années 1950 avec la politique de construction des grands ensembles et l'impact de la disparition de l'emploi industriel sur le surgissement du « *problème des banlieues* », voir *ibid.*, p. 276-277.

⁴ C. Bourgeois, 1996, *L'attribution des logements sociaux. Politiques publiques et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan, p. 12.

⁵ H. Coing, C. Topalov, 1995, *op. cit.*, p. 282. La loi Besson promeut une cogestion du problème du logement des plus démunis entre l'État et le département. Elle rend obligatoire l'élaboration des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) dont le rôle est d'améliorer la connaissance des besoins, de favoriser le développement d'une offre de logements diversifiée et adaptée et de solvabiliser l'accompagnement social des ménages. Elle crée également le Fonds de solidarité logement (FSL), dispositif partenarial qui s'inscrit dans le PDALPD et qui a vocation à accorder des aides financières aux personnes en difficulté pour leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir.

⁶ *Ibid.*, p. 273. Le paradigme de l'« exclusion » s'impose pendant les années 1980 pour penser les nouvelles formes d'inégalités sociales – d'une problématique du travail centrée sur la notion d'aliénation vers une problématique de l'emploi et de l'accès aux droits (S. Paugam, 2009, *op. cit.*, p. 74). Cette évolution connaît une traduction politique sous le gouvernement de Michel Rocard dont elle inspire les principales réformes en matière de politique sociale (instauration du RMI en 1988, création de la CSG en 1990).

dispositions visant à maintenir les grands équilibres entre l'offre et la demande de logement (...) »¹. En réorientant une partie de l'effort public vers les besoins des plus défavorisés, elle se révèle également en phase avec une conception libérale préconisant une approche résiduelle de l'aide au logement (c'est-à-dire une plus grande sélectivité de son emploi au profit de la solidarité) au détriment de l'approche universelle adoptée après-guerre².

La définition d'une politique sociale du logement a également une incidence sur l'orientation des fonds du 1 % logement. Elle est à l'origine de la conclusion dès 1989 de la convention d'objectifs pour l'intervention du 1 % logement en faveur des populations démunies. Élaborée à la demande expresse du ministère du Logement, cette convention vise en premier lieu à améliorer l'efficacité de l'action publique : l'intervention du 1 % logement représente un apport financier non négligeable, mais aussi une médiation susceptible de contenir le risque de dualisation à l'œuvre dans la politique du logement. Elle semble également avoir été conçue de sorte que la relance de la contractualisation avec les pouvoirs publics et l'inscription du 1 % logement dans la politique sociale du logement permettent de renforcer la légitimité de l'institution et justifient le maintien de l'emploi des fonds dans le champ de l'aide à la pierre. Il s'agit ici de revenir sur les principales étapes de ce processus. Pour cela, nous nous intéressons successivement à la manière dont la question de la contractualisation avec le 1 % logement réapparaît sur la scène de la politique du logement (1.2.1), à la conclusion de la convention d'objectifs proprement dite (1.2.2) et aux effets qu'elle produit dans l'environnement de l'institution (1.2.3).

1.2.1 Un projet visant à renforcer l'intégration par le recours à la voie contractuelle

L'émergence sur l'agenda gouvernemental de la question du logement des personnes défavorisées a pour effet à la fin des années 1980 de rouvrir le débat sur l'emploi des fonds du 1 % logement. L'hypothèse d'un nouveau cycle de concertation sur le sujet résulte d'abord des réflexions menées par la commission sur les aides publiques au logement présidée par Jean-Michel Bloc-Lainé³. Dans un rapport soumis au Conseil national de l'habitat en mai 1989, cette commission préconise l'orientation d'une partie de la ressource financière sur des enjeux prioritaires définis par voie contractuelle avec les partenaires sociaux. Quelques mois

¹ *Recherches et prévisions. « Dynamiques familiales et politiques de l'habitat ; dix ans de recherche, de la réforme Barre à la politique de la ville »*, 31, mars 1993, cité par *ibid.*, p. 274.

² *Ibid.*, p. 274.

³ J.-M. Bloch-Lainé, 1989, Rapport de la commission de réflexion sur les aides publiques au logement, s.l., s.n., avril.

après que le taux de la PEEC a été ramené à 0,65 %, cette mesure est présentée comme une condition du maintien de l'aide apportée au logement social par le 1 % logement. Observant que les précédentes réductions de la PEEC « *ont (...) fait peser des doutes sur la pérennité d'un système en passe de se transformer insensiblement en taxe sur les salaires* »¹, le rapporteur identifie en effet dans cette situation un facteur de dégradation du soutien financier apporté aux organismes d'HLM. Il souligne qu'elle incite la plupart des organismes collecteurs à améliorer le rendement des prêts (augmentation des taux, réduction de la durée) et à développer des aides globalement moins avantageuses.

Plusieurs propositions sont formulées pour remédier à ce « *risque d'un décalage (...) entre l'affectation du 1 % et les priorités sociales de la politique du logement* »². Elles convergent toutes sur l'instauration progressive d'un « *régime négocié (à même de) concilier deux préoccupations également légitimes : un accord durable des entreprises et des salariés sur la contribution et ses utilisations, et le souci de l'État d'orienter l'emploi de cette ressource* »³. Ainsi, la participation versée par les entreprises pourrait comporter deux parts distinctes. La première, fixe, serait définie par un « *taux de collecte minimum légal (...) indispensable au moins pour assurer la contribution à des emplois d'intérêt général, à caractère social* ». La seconde, variable, reposerait sur un taux complémentaire négocié au niveau régional par les partenaires sociaux au regard des caractéristiques des marchés régionaux de l'habitat. La commission des aides publiques au logement propose également de développer la concertation entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux autour de la définition des emplois du 1 % logement. Elle recommande ainsi la mise en place au niveau national d'une instance de négociation ayant vocation à proposer des modifications de la réglementation intégrant l'évolution des besoins des employeurs et des salariés (mobilité résidentielle des techniciens et des cadres, accès au logement des salariés les plus modestes et des plus défavorisés). Elle préconise en outre la conclusion de contrats locaux dont les termes seraient adaptés aux caractéristiques des marchés de l'habitat (orientation de la ressource vers des secteurs spécifiques, définition d'emplois sociaux prioritaires, etc.).

¹ *Ibid.*, p. 63.

² *Ibid.*, p. 64.

³ *Ibid.*, p. 64.

1.2.2 La convention d'objectifs pour l'intervention du 1 % logement en faveur des populations démunies

Les propositions formulées par la commission des aides publiques au logement ne restent pas lettre morte. Elles suscitent l'engagement d'une concertation au niveau national qui aboutit le 26 octobre 1989 à la conclusion de la « convention d'objectifs entre l'État et les partenaires sociaux pour l'intervention du 1 % en faveur du logement des populations démunies »¹. Adoptée le même jour par l'État et l'UNIL, la « charte d'utilisation du 1 % logement en faveur du logement des populations démunies » précise les conditions de mise en œuvre du nouveau dispositif. Par leur signature, les partenaires sociaux engagent l'appui financier du 1 % logement en faveur du plan pour le logement des populations démunies². Cette participation représente une somme équivalente à 9 % des sommes recueillies par les collecteurs, soit un milliard de francs en 1989³. Plusieurs catégories de la population sont identifiées en tant que « *bénéficiaires de l'effort de solidarité du 1 % logement* » : les populations susceptibles de suivre une procédure d'insertion professionnelle ou de formation, les salariés dont le statut professionnel est fragile (salariés saisonniers, salariés à temps partiel...), les catégories de salariés présentant des difficultés d'accès au logement social (familles monoparentales, retraités, originaires des DOM-TOM en métropole, familles nombreuses et populations à faibles revenus notamment). Pour l'essentiel, les investissements réalisés au titre du « 9 % » par les CIL doivent compléter les aides de l'État pour la réhabilitation du parc ancien public et privé – un soutien pouvant également être apporté aux opérations de construction et d'acquisition-amélioration de logements⁴. Ces investissements ont vocation à générer des retours prenant la forme de droits de réservations identifiés dans le parc immobilier et adaptés aux profils des populations visées⁵.

¹ La convention d'objectifs est signée par les partenaires sociaux qui siègent à l'ANPEEC (CNPF, CGPME, CFDT, CFE-CGC, CFTC et CGT-FO) ainsi que par le ministre de l'Équipement Michel Delebarre et le ministre délégué au logement Louis Besson.

² Adopté parallèlement au plan pour le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle au mois de septembre, ce plan représente l'un des trois axes de la politique sociale élaborée par le gouvernement de Michel Rocard. Bénéficiant d'une enveloppe annuelle de cinq milliards de francs, il prévoit diverses mesures dont l'une des plus importantes est la définition d'un programme de production pluriannuel de logements d'insertion.

³ Par « sommes recueillies », la convention désigne les sommes versées par les entreprises et les remboursements de prêts à long terme.

⁴ La charte fixe des objectifs de production globaux pour chacune des catégories de logements concernées par la convention : 6000 logements en PLA (neufs, acquis ou améliorés), 3000 en réhabilitation et 1000 en accession très sociale, soit 10 000 logements au total, auxquels se rajoute le financement de 5000 surcharges foncières.

⁵ Plusieurs dispositions sont prévues dans la charte d'utilisation pour garantir aux CIL des « *contreparties explicites* » : préparation par l'UNIL de clauses-types pour les conventions conclues avec les organismes constructeurs, possibilité de déconnecter les réservations de logements des programmes financés « *s'il n'apparaît pas souhaitable sociologiquement qu'elles soient sur place* », etc.

La conclusion de la convention d'objectifs n'implique pas seulement une intégration accrue de l'emploi des fonds dans les priorités de la politique gouvernementale. Le renforcement du caractère social de l'action du 1 % logement passe également par une plus grande adaptation des interventions des CIL aux caractéristiques socioéconomiques des territoires. Cette souplesse est d'abord censée provenir de l'esprit insufflé par les signataires de la convention d'objectifs. Tout en arrêtant une liste des catégories éligibles aux logements financés avec l'aide du « 9 % » sur l'ensemble du territoire, cette dernière offre en effet la possibilité aux partenaires sociaux de se concerter localement avec les services de l'État pour identifier de nouveaux publics bénéficiaires dans le cadre de conventions librement consenties¹. La capacité des CIL de moduler l'orientation des fonds issus du « 9% » selon les spécificités territoriales repose également sur la diversification et l'approfondissement des partenariats qu'ils sont supposés développer localement. Dans le domaine de la gestion des droits de réservations, par exemple, des conventions d'objectifs placées sous l'égide de l'État doivent être conclues avec les organismes bailleurs et les associations intervenant dans le champ du logement des plus démunis. De la même manière, les CIL sont censés coordonner leurs choix d'investissement avec les politiques définies par leurs principaux partenaires – bailleurs sociaux, services déconcentrés de l'État, organismes interprofessionnels de formation. Plusieurs mesures sont enfin prévues par les signataires de la convention d'objectifs pour garantir un minimum de cohérence entre les interventions des organismes collecteurs et éviter tout risque de dispersion des fonds du « 9 % » vers des emplois éloignés de son objet social. Les CIL doivent ainsi arrêter leurs stratégies d'investissement en concertation avec les délégués régionaux de l'ANPEEC de façon à prendre en compte l'orientation des fonds « 1/9^e » pour le logement des immigrés. Ils s'engagent également à inscrire leurs décisions dans les objectifs définis au niveau régional par les Commissions paritaires interprofessionnelles du logement (COPARIL), organismes créés par la convention d'objectifs dans le but de veiller à la mise en œuvre de celle-ci ainsi qu'au bon déroulement du processus d'élaboration des conventions locales État-CIL².

¹ La convention d'objectifs prévoit en outre que les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) pourront inscrire un certain nombre de ménages supplémentaires identifiés en accord avec les partenaires sociaux dans le dispositif.

² La coordination des interventions développées par les organismes collecteurs doit également reposer sur les structures territoriales existantes du 1 % logement. La charte d'utilisation précise ainsi que « *les URCIL ou toute organisation locale de CIL seront incitées à se doter d'un chargé de mission sociale susceptible de définir et développer un programme d'offre de logements pour les populations identifiées, (et que) l'UNIL créera une structure d'ingénierie sociale destinée à apporter un appui aux URCIL et aux CIL pour développer des actions de solidarité* ». Les URCIL – ou à défaut l'UNIL – ont également vocation à favoriser la « fluidité des fonds » en matière de « 9 % » (transferts des sommes non investies vers des régions pour lesquelles les moyens financiers seraient insuffisants).

1.2.3 Une consolidation de l'ancrage du 1 % logement dans la régulation universaliste

Quelques années après l'échec de la Réforme tranquille, l'adoption de la convention d'objectifs pour l'intervention du 1 % en faveur du logement des populations démunies ouvre un nouvel espace contractuel pour la définition d'objectifs prioritaires en matière d'emploi de la ressource. En manifestant la capacité des partenaires sociaux à s'entendre sur des enjeux communs et à inscrire l'action du 1 % logement dans l'intérêt général¹, cette convention et la charte d'utilisation qui la complète s'inscrivent dans le prolongement de la réforme engagée avec la création de l'ANPEEC : « *La mission de l'État en matière de solidarité nationale et celle des collecteurs en matière de logement des salariés des entreprises se sont rejointes autour de la définition d'une cible commune devant bénéficier d'un effort particulier en matière d'accès au logement* »². Pour les partenaires sociaux, il s'agit à la fois de consolider les bases de l'échange politique et de renforcer la légitimité de l'institution en sortant celle-ci de l'ornière formée par la rationalité gestionnaire³. À court terme, l'engagement du 1 % logement en faveur du logement des populations démunies a l'avantage de déjouer l'hypothèse d'un nouveau transfert de la PEEC vers l'aide à la personne⁴ ainsi que celle d'un encadrement accru des modalités d'emploi des fonds par l'administration⁵. À plus long terme, le développement de la contractualisation avec les pouvoirs publics est censé offrir des garanties préservant l'autonomie de gestion des CIL⁶ ainsi que l'intégrité du taux de la PEEC : « *Si cette inscription comporte des engagements qui s'imposeront à chaque CIL, elle devra en contrepartie donner à ceux-ci des assurances quant aux moyens financiers et juridiques dont ils pourront disposer pour leur propre développement* »⁷. Le recours accru à

¹ « *La convention du 26 octobre 1989 avec le "9 %" (...), c'est aussi une manière de rééquilibrer les flux (en faveur des offices d'HLM)* » (entretien OC4).

² ANPEEC, 1991, *Bilan de l'intervention du 1 % en faveur du logement des populations démunies, région Nord-pas-de-Calais*, décembre, p. 3-4.

³ La consolidation de l'échange politique doit notamment provenir du fait que la contribution du 1 % logement à la solidarité engendre un certain nombre de contreparties en faveur du logement des salariés.

⁴ C'est l'argument mis en avant par l'UNIL en direction des CIL : « *Les partenaires sociaux ont proposé que le 1 % participe contractuellement et les pouvoirs publics ont parallèlement maintenu le taux de versement obligatoire* » (UNIL, 1989c, *Congrès national du 1 % logement. Produits financiers et actions sociales, rapport introductif*, p. 3).

⁵ Cette hypothèse est mentionnée *a posteriori* par Etienne Guéna : « *Sans le 9 %, il y aurait eu doublement du 1/9^e. Nous avons tout fait pour prévenir tout risque de fiscalisation, toute tentative visant à instaurer une procédure administrative* » (APIC formation, 1991, *Projet de compte rendu de la conférence du 8 février. La gestion des CIL : les nouvelles données*, p. 48).

⁶ Dans ce domaine, « *il s'agit de faire la preuve "qu'il est préférable de mener une politique contractuelle plutôt que de légiférer"* » ([B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 230).

⁷ UNIL, 1989b, *Congrès national du 1 % logement. Réflexion prospective, rapport introductif*, p. 17. Les organisations signataires ont pris soin d'insérer une garantie en ce sens dans la convention d'objectifs. Renouvelable chaque année par reconduction tacite, l'accord comporte en effet une clause précisant « (qu'en)

la négociation et au contrat doit également contribuer à faciliter l'action quotidienne des organismes collecteurs. Dans le discours des représentants nationaux de l'institution, il apparaît comme un moyen de favoriser l'assouplissement du cadre réglementaire et l'élargissement des possibilités d'emploi du 1 % logement¹. L'extension du champ contractuel a enfin pour vertu d'aménager un cadre dans lequel les deux organes nationaux du 1 % logement ont chacun un rôle à jouer. Alors que « *la mise en œuvre d'une politique en termes d'objectifs (...) permet (à l'ANPEEC) d'en contrôler l'application et d'en mesurer les effets* »², l'enjeu lié à l'application des engagements contractés au niveau national conforte l'UNIL dans sa fonction de coordination des interventions des CIL.

Ces vertus, qui sont invoquées pour l'essentiel par les représentants nationaux de l'institution ainsi que par plusieurs responsables patronaux, sont cependant loin de faire l'unanimité chez les partenaires sociaux. La tonalité de l'accueil réservé à la conclusion de la convention d'objectifs varie en effet fortement d'une organisation à l'autre. Trois tendances principales se dégagent chez les acteurs du paritarisme. La première s'incarne dans les confédérations qui réagissent en exprimant clairement leur satisfaction. Il s'agit fort logiquement du CNPF, qui soutient un accord dont il a été le maître d'œuvre et se félicite en particulier que la convention vise les individus engagés dans une démarche d'insertion professionnelle, mais aussi de la CFDT, pour laquelle la convention d'objectifs marque l'amorce d'une véritable politique contractuelle avec les pouvoirs publics et constitue un moyen d'accroître l'action du 1 % logement en faveur des populations défavorisées. La seconde tendance est représentée par les organisations syndicales qui ont signé le texte de la convention d'objectifs tout en mesurant leur soutien à la réforme dans les faits. Quand le recours à l'outil contractuel ne les conduit pas à adopter des postures d'autonomie³, l'adhésion de ces confédérations à une conception contributive de la PEEC les incite à ranger le « 9 % » dans la catégorie des « charges indues » qui tendent à détourner la PEEC de son objet véritable⁴. La troisième tendance est incarnée par la CGT. Fidèle à sa grille d'analyse

cas de modification des conditions générales régissant le 1 %, la révision de son contenu serait engagée de plein droit ».

¹ Plusieurs responsables exprimeront ainsi le souhait de voir le régime des conventions d'objectifs étendu à d'autres catégories d'emplois – et notamment à ceux dont l'UNIL demande la reconnaissance du caractère libérateur depuis deux décennies : financement de l'accession dans l'ancien sans travaux, aide à la mobilité professionnelle, financement du logement intermédiaire dans les grandes agglomérations, financement de l'épargne-logement.

² Audition d'Etienne Guéna et de Sabine Baïetto, J. Guyard, 1991, *op. cit.*

³ La CFDT souligne par exemple que « *le 1 % n'a pas attendu un discours présidentiel et un projet de loi de finances pour s'intéresser aux familles les plus modestes* » (J. Guyard, 1991, *op. cit.*).

⁴ Un consensus se dessine sur ce thème avec la CGPME : « *Depuis quelques années, (...) sous couvert de priorités nationales, l'on a tendance à assimiler la politique du logement des salariés à la politique nationale de*

marxiste, celle-ci justifie son opposition à la convention d'objectifs par son refus de participer au « véritable détournement de fonds » que cet accord permet au patronat et aux pouvoirs publics de mettre en œuvre¹.

À la différence des clivages qu'elle suscite au sein de la sphère professionnelle, la conclusion de la convention d'objectifs d'octobre 1989 tend à resserrer les liens qui unissent le 1 % logement aux diverses composantes de la régulation universaliste de la politique du logement. En renforçant l'inscription de l'emploi des fonds dans l'intérêt général, la création du « 9 % » en particulier permet aux organisations dont les intérêts sont liés au maintien de l'intervention du 1 % logement dans la construction de manifester publiquement l'attachement qu'elles éprouvent à l'égard de l'institution. C'est le cas du ministère du Logement, qui, par la voix de Louis Besson, exprime à la tribune du Congrès de l'UNIL à Paris la satisfaction que suscite chez lui l'ouverture d'un espace contractuel dédié à l'élaboration des nouveaux emplois sociaux du 1 % logement². C'est le cas également de plusieurs organisations qui n'ont pas pour habitude de prendre position au grand jour sur la question du 1 % logement. Les auditions menées dans le cadre de la mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme offre à plusieurs de ces organisations – la Direction de l'habitat et de la construction (DHC), l'UNFOHLM, la Caisse des dépôts et consignations, l'ANAH, la Fédération nationale du bâtiment, la Fédération nationale des agences immobilières (FNAIM) – l'opportunité d'exposer leur point de vue sur le rôle de l'institution et sur le processus de réforme engagé depuis 1987. Le soutien de ces organisations est unanime sur la question de la définition du taux de la PEEC, un consensus se dégageant nettement au fil des auditions en faveur du maintien en l'état de celui-ci³. Une volonté commune s'exprime de la même manière en faveur de la préservation de l'architecture générale du 1 % logement¹.

l'habitat. L'État s'approprie progressivement une ressource consentie volontairement par les entreprises en faveur de leurs salariés pour financer des aides de solidarité qui lui incombent en propre. (...) est-il de la responsabilité des entreprises (...) d'aider au logement de certaines catégories de personnes considérées comme défavorisées ? » (J. Guyard, 1991, *op. cit.*).

¹ « *Aucun syndicaliste soucieux de la défense des intérêts des salariés, des chômeurs, des précaires, ne devrait cautionner la convention concoctée par le CNPF et l'État. Cette convention consiste à déshabiller Pierre pour habiller Paul. Le patronat, responsable du chômage et de la précarité, verse une "obole" (autant de moins pour les salariés...) dans la sébile tendue qui, après les TUC et SIVP pérennise la précarité avec les CRE et CES. (...) Ce salaire différé ne leur appartient pas* » (*Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 81).

² Le ministre profite de l'occasion pour rendre grâce aux partenaires sociaux d'avoir su prendre acte de l'évolution des besoins en logements et modifier leurs pratiques en conséquence : « *L'accord exprimé par les partenaires sociaux avec un élargissement des bénéficiaires, dont j'ai conscience qu'il rompt, non pas avec le droit, mais avec la notion du "juste retour", marque, à mon sens, la vitalité et la capacité d'évolution comme de prise en charge de ses responsabilités et solidarité par le 1 %* » (*ibid.*, p. 11).

³ Cette revendication représente une constante pendant la seconde moitié des années 1980, tout particulièrement de la part de l'UNFOHLM. Ainsi, le conseil social des HLM avait réagi au projet de loi de finances pour 1989

Les positions exprimées par les représentants auditionnés sont cependant loin de se résumer à un soutien aveugle au 1 % logement. Certaines dimensions de l'intervention des CIL suscitent l'émergence de voix discordantes, quand elles ne libèrent pas une série de critiques en direction de l'institution. Ces bémols renvoient en particulier aux politiques d'emploi des fonds mises en œuvre par les CIL. Les avis varient sensiblement sur ce point selon les interlocuteurs et les intérêts dont ils sont les représentants : regret de la préférence accordée à la construction neuve au détriment de l'amélioration du parc existant (ANAH), souhait d'un investissement accru dans la construction locative (Caisse des dépôts et consignations), *satisfecit* global (Fédération française du bâtiment)². Les principales critiques adressées au 1 % logement proviennent des représentants des organismes d'HLM. Elles s'inscrivent dans la continuité des critiques émises depuis les années 1970 par les tenants d'une décentralisation de la politique du logement, tout en s'ajustant au contexte des années 1980 marqué par l'amorce d'un désengagement de l'État du financement de la construction sociale. Ce contexte conduit les représentants de l'UNFOHLM à s'alarmer d'une situation qui tend selon eux à mettre en cause les équilibres de la politique du logement et à conférer au 1 % logement une influence accrue sur les interventions des bailleurs sociaux. Plusieurs exemples sont convoqués pour étayer cette crainte. Dans le champ de la construction locative, la fragilisation des circuits financiers « traditionnels » (Livret A, épargne logement³) et le recours accru à la PEEC ont pour effet d'orienter une part importante de la production vers les publics bénéficiaires du 1 % logement au détriment de la vocation universaliste du logement

prévoyant une nouvelle réduction du taux de la participation (de 0,72 % à 0,53 %) en déclarant qu'il « ne (pouvait) admettre que la contribution des entreprises soit réduite au rôle d'ajustement des dépenses budgétaires » et que « l'amputation envisagée compromettrait chaque année le logement de 20 000 à 30 000 familles » (*Unilactualités*, 20, août/septembre 1988, p. 17).

¹ Le directeur du département du financement de l'habitat à la Caisse des dépôts et consignations, Michel Dresch, déclare par exemple : « *Tel qu'il fonctionne aujourd'hui avec son réseau d'organismes collecteurs, l'interpénétration très étroite entre les collecteurs du 1 % et le monde de la construction sociale et semi-sociale, c'est un système assez coûteux en termes de fonctionnement, mais qui a l'avantage de la souplesse et de l'adaptation aux situations locales. La fiscalisation du 1 % est depuis des dizaines d'années une tentation constante des pouvoirs publics. À mon avis, tel qu'il existe, le 1 % demeure satisfaisant* » (J. Guyard, 1991, *op. cit.*). Jacques Guyard reprendra à son compte cette appréciation en conclusion de son rapport : « *L'économie générale du régime de la participation doit être maintenue sous réserve d'un perfectionnement du contrôle. (...) Je ne suis pas favorable, en l'état, à (une) fiscalisation* » (*ibid.*).

² Le président de la Fédération nationale du bâtiment, Jean Domangé, soutient ainsi : « *Quels que soient les problèmes que pose ce dispositif, nous constatons qu'il nous permet d'intervenir sur un très grand nombre de marchés : ménages défavorisés, immigrés, lancement de programmes sociaux, aide à l'accession sociale mais aussi à l'accession des cadres qui ont bien besoin de cet appui sur des marchés tendus* » (*ibid.*).

³ La « décollecte » du Livret A provient à la fin des années 1980 à la fois de l'évolution économique internationale (augmentation des taux d'intérêts) et de l'absorption d'une partie de l'épargne des ménages par des placements alternatifs encouragés par les pouvoirs publics et en plein essor (SICAV de trésorerie...).

social¹. Un problème similaire se pose en matière d'aide à l'accèsion à la propriété, domaine où le retrait de l'État apparaît susceptible d'engendrer une inversion de la hiérarchie entre 1 % logement et politique du logement : « *Quand on a parlé, par exemple, à propos de l'accèsion à la propriété sociale, d'aides à la constitution de l'apport personnel, de l'épargne préalable, on a fait immédiatement intervenir le 1 % dans le dialogue. Ainsi, le système du 1 %, complètement autonome par rapport au système global du financement sur lequel se prononce le Parlement, orienterait le principal* »².

Pour les responsables du mouvement HLM, l'existence d'un risque inhérent au retrait financier de l'État se pose tout particulièrement dans le cas des mécanismes d'attribution des logements sociaux. Dans ce domaine, la prépondérance des CIL s'explique autant par l'augmentation de la part relative de la PEEC dans le financement de la construction que par un biais structurel, l'organisation du système des réservations locatives ayant pour effet d'octroyer aux organismes collecteurs des contreparties qui excèdent en proportion les financements accordés aux organismes d'HLM³. Or, l'influence acquise par le 1 % logement revêt un caractère dommageable dans la mesure où elle implique une réduction symétrique de la capacité d'action des collectivités locales⁴. Cette situation, qui est la résultante d'une configuration dans laquelle la concertation avec les CIL est davantage adossée aux structures déconcentrées de l'État qu'elle ne s'est véritablement insérée dans le tissu de la décentralisation⁵, apparaît problématique au regard de l'intervention dans les quartiers visés par la politique de la ville, secteurs où elle a tendance à opacifier les flux d'attributions de logements et à priver les maires d'un outil essentiel à la réussite des politiques de rééquilibrage du peuplement. Les députés de la mission d'information prendront acte de ces

¹ Le délégué général de l'UNFOHLM, Roland Pignol, s'alarme de cette situation : « (...) le 1 % est destiné seulement à 50 % des chefs de famille, c'est-à-dire aux salariés des entreprises privées de dix salariés et plus. Les fonctionnaires, les salariés d'une entreprise de moins de dix salariés, les artisans, les agriculteurs, etc. en sont exclus en théorie » (*ibid.*).

² *Ibid.* Il est fait directement référence ici au projet de relance de l'accèsion sociale à la propriété que la DHC tente d'élaborer en 1989 en élargissant à toutes les catégories de revenus le dispositif expérimenté entre 1977 et 1982 à partir du dispositif d'aide à la constitution d'une épargne préalable (cf. chapitre VI).

³ Jacques Guyard fera sienne cette critique formulée depuis les années 1960 (cf. chapitre IV) : « *Votre Rapporteur a constaté que (l'influence exercée par le 1 % logement) se paie alors par le droit d'attribution de 40 % des logements construits au profit du collecteur qui apporte en général moins de 20 %* » (*ibid.*). Le rapporteur fonde alors son propos sur une étude récente de l'IAURIF qui permet notamment de mettre en évidence ce phénomène (C. Taisne, 1990, « Le 1 % logement et le logement social », *Cahiers de l'IAURIF*, septembre).

⁴ Cet argument incitera le rapporteur à se faire l'écho de la critique dénonçant une inversion de la hiérarchie entre 1 % logement et politique du logement : « *Le caractère accessoire ou complémentaire du financement par le 1 % construction est donc pour partie atténué par la situation actuelle* » (J. Guyard, 1991, *op. cit.*).

⁵ Cet héritage de la Réforme tranquille est pointé par Michel Dresch lorsqu'il évoque un problème de coordination entre les collectivités territoriales et les organismes collecteurs du 1 % logement, « *plutôt reliés à l'axe HLM-DDE qui assure la programmation des logements financés par l'aide publique* » (*ibid.*).

dysfonctionnements en se prononçant en faveur de l'élaboration d'une réforme du système des attributions de logements visant à renforcer les prérogatives des élus locaux¹.

Conclusion : l'apprentissage de la rationalité gestionnaire

La période 1984-1990 est marquée par la définition de changements importants dans l'organisation du 1 % logement. En réponse aux réductions successives opérées sur le taux de la PEEC, les partenaires sociaux et le ministère de Logement élaborent coup sur coup deux réformes marquantes qui visent à créer les conditions d'une rationalisation de la gestion des fonds et d'une plus grande efficacité sociale des interventions des CIL. Il s'agit ici de revenir sur ces réformes (la création de l'ANPEEC en particulier) en nous intéressant plus spécifiquement à ce qu'elles révèlent de la capacité des responsables nationaux de l'institution – les représentants du patronat en premier lieu – de faire l'apprentissage des recettes de la rationalité gestionnaire.

La vulnérabilité du 1 % logement devant l'émergence d'une critique radicale

L'élaboration de la réforme portant création de l'ANPEEC est une résultante de l'influence déterminante qu'acquiert la contrainte budgétaire sur la conduite de l'action publique au milieu des années 1980. Cette contrainte n'est alors pas nouvelle pour les acteurs du 1 % logement : l'émergence d'une hypothèse de « fiscalisation » de la PEEC dans le cadre de l'élaboration du VI^e plan était déjà la traduction de l'idée selon laquelle l'ampleur des besoins de financement de l'économie française appelait une révision des engagements sociaux de l'État². Elle revêt cependant un caractère plus impérieux désormais. La décision de diminuer le montant de l'enveloppe des prêts au logement dans un contexte d'inflation élevée témoigne en 1985 de cette évolution. Cette mesure constitue la traduction politique de la remise en cause du modèle défini après-guerre et dans lequel la réponse aux besoins en logement passait par une augmentation régulière de l'aide au logement³. Elle renvoie plus globalement à

¹ Un consensus s'établit sur ce point avec certains des responsables auditionnés, à l'instar de Michel Dresch qui se déclare favorable à la mise en place d'un système « (donnant) *aux élus un droit de regard sur l'attribution des programmes neufs et surtout sur le renouvellement* » (*ibid.*).

² Cf. chapitre VI.

³ Cette évolution sera mise en évidence par la commission Lebègue : « *il est clair qu'une période s'achève, celle au cours de laquelle la solvabilisation de la demande reposait sur une aide politique croissant d'année en année* » (D. Lebègue, 1991, *Rapport de la commission « Financement du logement ». La France, l'Europe – X^e Plan 1989-1992*, Paris, Commissariat général du plan/La Documentation française, cité par G.-S. Bermache, J.-P. Peyon, 1998, « Politique publique d'habitat et régulation à travers les villes de l'ouest de la France »,

l'accentuation de la politique de lutte contre les déficits publics que met en œuvre l'exécutif à cette époque. Qu'elles portent sur la réduction des prélèvements obligatoires ou sur la limitation des dépenses liées au fonctionnement de l'administration, les mesures prises dans ce cadre résultent de cette construction du niveau du déficit en problème public et de la volonté affichée du gouvernement d'œuvrer à « État constant »¹. Défini en écho à l'émergence du paradigme de la désinflation compétitive et aux interrogations portant sur l'efficacité et la légitimité des interventions de l'État depuis les années 1970², le « tournant de la rigueur » conduit dès lors à tourner la page de « l'État producteur »³. La politique de rigueur budgétaire demeurera par la suite une priorité de l'action gouvernementale eu égard aux engagements pris par le pays dans le cadre du processus de construction de la monnaie unique⁴.

Le milieu des années 1980 s'interprète *a posteriori* comme le moment où s'amorce la « subordination croissante (de la société française) à un marché international qui se substitue à l'État comme force directrice »⁵. Ce processus n'a cependant pas le caractère radical de la libéralisation menée à la même époque dans d'autres pays – chez le voisin britannique en particulier. Afin d'en minorer le coût politique (contestation sociale, sanction électorale, etc.), l'exécutif adopte une politique écartant le recours à des réformes structurelles au profit d'interventions peu décelables par l'opinion publique. Élaborées à partir de recettes issues du « répertoire de rigueur budgétaire discrète »⁶ en gestation depuis la fin des années 1960, ces interventions reposent sur la mise en place d'instruments budgétaires ayant vocation à maîtriser ou à diminuer le niveau de la dépense publique. La « débudgétisation », intervention

J.-R. Bertrand, J. Chevallier, *Logement et habitat dans les villes européennes*, Paris/Montréal, l'Harmattan, p. 103).

¹ P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 230-235. Le « tournant de la rigueur » s'accompagne d'un soutien explicite des tenants de l'approche libérale à la « bataille des charges » engagée par le patronat. Dans un rapport rédigé par une commission mixte administration-CNPF sur les charges des entreprises françaises et remis au Premier ministre en juin 1983, la Direction du Trésor soutient que « les charges qui pèsent sur les entreprises se sont accrues de manière alarmante depuis le premier choc pétrolier. Le niveau atteint par ces charges pèse sur la profitabilité des entreprises et contribue à expliquer la faiblesse de l'investissement depuis dix ans et le vieillissement de l'appareil productif » (cité par H. Weber, 1991, *op. cit.*, p. 423).

² Cf. chapitre V.

³ Le tournant néo-libéral de l'action publique s'accompagne d'une refonte complète des interventions de l'État dans le champ économique : abandon de la planification, privatisations des entreprises publiques, abandon du recours à l'outil monétaire... (J. Chevallier, 2004, *op. cit.*, p. 53-56).

⁴ Le choix de maintenir le franc dans le système monétaire européen, puis la définition de critères de convergence inscrits dans le traité de Maastricht et dans le Pacte de stabilité adopté en 1996 (maîtrise du déficit public, de la dette publique et de l'inflation, convergence des taux d'intérêt, stabilité du taux de change) auront ainsi pour effet pendant les années 1980-1990 de réduire sensiblement les marges de manœuvre budgétaires dont disposent le politique (en France comme dans les autres pays membres de la future zone euro).

⁵ T. Oblet, 2005, *op. cit.*, p. 177-178.

⁶ P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 241.

qui s'appuie principalement sur la définition de transferts de charge, constitue l'un d'eux¹. S'ils permettent la mise en œuvre de mesures incrémentales et dénuées de caractère drastique, ces instruments n'en constituent alors pas moins le support d'un nouvel « ordre budgétaire » selon lequel l'action publique a vocation à dégager « *des capacités politiques de réduction des dépenses publiques* »². Leur diffusion rapide dans les différents champs de l'action publique n'est pas sans effet sur l'orientation des politiques sectorielles³. Elle a également un impact sur la régulation politique des régimes sociaux gouvernés par les acteurs du paritarisme. C'est le cas notamment de la formation professionnelle continue, domaine dans lequel la logique gestionnaire prend progressivement le pas sur l'échange politique à partir de la seconde moitié des années 1980⁴. Dans le cas de ce système, le contexte de rigueur budgétaire donne lieu à une multiplication de rapports officiels qui, en imposant la vision d'un fonctionnement dégradé de l'institution au regard des principes de rationalité gestionnaire et de justice sociale, permettent de légitimer le transfert des excédents non dépensés vers des emplois dont l'efficacité sociale n'est pas en cause.

La situation est relativement similaire dans le cas du 1 % logement. L'émergence des instruments budgétaires dans la conduite de l'action publique a une incidence forte – quoique indirecte – sur la définition de son organisation. Dans le secteur du logement, le souhait d'œuvrer à budget constant agit en effet sur les pouvoirs publics comme une incitation à transférer certaines dépenses de politiques publiques vers d'autres institutions. Le 1 % logement apparaît spécialement vulnérable à cette demande latente de l'État, et ce pour deux raisons principales. L'institution est fragilisée en premier lieu par le contexte spécifique des années 1980. Ce contexte, qui se caractérise à la fois par une transformation des instruments de la politique du logement et par une mutation de l'environnement socioéconomique, contribue en effet à mettre en évidence le décalage existant entre l'orientation de la politique du logement et les grandes lignes de l'emploi des fonds issus de la PEEC. L'évolution en ciseau qu'entraînent la réduction du volume de l'aide à la pierre et l'élargissement continu du champ de l'aide à la personne place le dispositif en porte-à-faux par rapport aux modalités d'affectation de l'aide publique au logement. Le contexte est d'autant plus défavorable aux membres du 1 % logement que l'importance des fonds engendrés par la PEEC ne peut manquer de susciter l'émergence de projets consistant à

¹ *Ibid.*, p. 235-236.

² P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *op. cit.*, p. 92-93, les auteurs faisant référence au travail de A. Siné, 2006, *L'ordre budgétaire*, Paris, Economica.

³ « (...) ces instruments budgétaires ne sont évidemment pas neutres, ils exercent une contrainte renforcée sur la conduite des politiques publiques, leur mise en forme et leur mise en œuvre (...) » (*ibid.*, p. 93).

⁴ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 340-345.

réorienter une partie de la ressource financière vers des emplois socialement utiles¹. Alors que les besoins de financement de l'aide à la personne sont en augmentation constante, c'est tout naturellement que les experts économistes du ministère des Finances et de la Direction du Budget songent aux réserves accumulées par le 1 % logement pour absorber une partie du coût induit².

La vulnérabilité de l'institution à la rigueur budgétaire tient en second lieu au fait qu'elle est largement désarmée face à la critique libérale. La situation de faiblesse dans laquelle cette critique place les acteurs du 1 % logement provient de la vigueur qu'elle acquiert à l'occasion du tournant de la rigueur³. L'impuissance des membres de l'institution tient aussi à la nature même de la critique libérale. La justification mise en œuvre au cours des années 1970 et au début des années 1980 par les instances représentatives du 1 % logement consistait à établir la légitimité de l'œuvre engagée contre des critiques visant pour l'essentiel à mettre en cause la qualité représentative des organisations délégataires. Issues principalement du répertoire décentralisateur, ces critiques s'inscrivaient alors dans une logique « corrective »⁴. Militant en faveur d'une inscription accrue des interventions des CIL dans les politiques locales de l'habitat, elles avaient pour objet, non pas de remettre fondamentalement en cause l'existence de l'institution, mais d'obtenir des modifications dans l'organisation du 1 % logement de sorte qu'une adéquation existe à nouveau entre cette organisation et les vertus présumées de l'institution⁵.

La perspective est nettement différente dans le cas de la critique libérale. S'interrogeant ouvertement sur l'opportunité de maintenir le dispositif construit autour de la

¹ Rappelons que l'augmentation de cette ressource s'explique alors à la fois par l'augmentation continue de la masse salariale et par les pratiques amorcées dans les années 1970 par les CIL pour accroître la part des retours de prêts et compenser ainsi les pertes de collecte induites par les premiers transferts de charge (cf. chapitre V).

² Les transferts de charge définis pour alimenter le FNAL à partir du milieu des années 1980 peuvent s'interpréter de ce point de vue comme une forme de retour sur un choix initial consistant à ne pas accompagner la réforme de l'aide au logement de 1977 par un dispositif indexant le financement de l'aide à la personne sur les fonds issus de la PEEC.

³ Le choix de confier à l'Inspection générale des finances une mission de contrôle des interventions des CIL constitue un indice de ce renforcement de la critique libérale à partir de 1983.

⁴ Cf. critique V.

⁵ Si ce répertoire critique se situe à l'arrière-plan du fait de la montée en puissance du répertoire de la rationalité gestionnaire dans la seconde moitié des années 1980, il n'a cependant pas perdu toute capacité à faire entendre des points de vue discordants sur la scène du 1 % logement pendant cette période. La critique décentralisatrice retrouve ainsi une certaine vigueur à la fin des années 1990, ainsi qu'en témoignent les critiques émises par plusieurs représentants de la régulation universaliste auditionnés par la mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement – la critique en particulier d'une relative mainmise du 1 % logement sur le système d'attribution des logements sociaux et de la contrainte qui en résulte pour les maires dans un contexte marqué par l'accroissement des besoins d'intervention publique dans les quartiers de la politique de la ville (voir *supra*).

PEEC, celle-ci s'avère davantage porteuse d'une logique de substitution¹. Son caractère radical se signale à travers deux dimensions : sa propension à souscrire à un paradigme différent de ceux en référence auxquels l'épreuve de réalité était construite jusque-là – substitution du paradigme de la désinflation compétitive aux paradigmes de la modernisation et de la démocratisation qui avaient dominé les années 1970 – et sa disposition à déplacer ladite épreuve vers un terrain tout autre, à savoir le registre gestionnaire et financier. Or, ce terrain est par nature peu propice à l'élaboration d'une justification capable d'établir la légitimité du 1 % logement. Il place en effet les responsables de l'institution en face de plusieurs difficultés. L'absence de volonté de promouvoir des médiations entre l'État et l'individu ôte à la justification ses principaux ressorts qui consistaient à exalter les vertus du paritarisme et à tenter de disqualifier les entrepreneurs de représentation concurrents manifestant une prétention à être associé aux processus de prises de décisions. Le déplacement de l'épreuve vers une approche dominée par la rationalité gestionnaire conduit en outre à passer au second plan la logique politique de l'échange et à brouiller la perception des vertus inhérentes au paritarisme². Ce faisant, elle ne peut qu'accentuer l'exposition de l'institution aux logiques qui sous-tendent la critique libérale, qu'il s'agisse d'identifier des ressources supplétives au budget de l'État *via* un mécanisme de transfert de charge (maintien à niveau constant de la dépense publique dans le secteur du logement) ou de réduire le niveau des prélèvements obligatoires *via* un allègement de charge (préservation de la compétitivité des entreprises françaises). Le risque pour les membres du 1 % logement est dès lors d'être pris en tenaille entre la volonté du gouvernement de maîtriser la dépense publique et la revendication du patronat de réduire le champ de la cotisation sociale³.

¹ Les projets de transfert partiel de la ressource financière vers d'autres emplois – et, a plus forte raison, les projets de budgétisation – doivent en effet s'interpréter comme l'expression d'une logique de substitution du pouvoir législatif et réglementaire aux acteurs du paritarisme dans la définition des modalités d'emploi des fonds issus de la PEEC.

² Un glissement du même ordre s'opère dans le domaine de la formation professionnelle pendant cette période : « *La (raison gestionnaire) étalonne les institutions en mettant en balance un input (le prélèvement parafiscal sur la masse salariale des entreprises) et des outputs variés, qui se subsument dans des indicateurs de performance économique et, en dernière instance, dans le taux de chômage. La "formule d'investissement" de la (logique politique) se situe sur un tout autre registre, celui de l'agencement des relations des intérêts sociaux entre eux et avec l'État. Elle est beaucoup plus incertaine, car les termes de l'échange politique sont par définition incommensurables : comment établir un rapport entre d'une part les performances des institutions paritaires, non seulement au regard de leur raison sociale mais de la gouvernabilité d'ensemble des relations sociales, et d'autre part les déperditions de moyens liées à "l'irrationalité" de la distribution spatiale des organismes et aux contreparties matérielles qui transitent vers les organisations représentatives* » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 339-340).

³ Ce risque pointe à plusieurs reprises pendant la période étudiée. Il est perceptible notamment dans l'argumentaire produit dans certains rapports parlementaires présentant la réduction du taux de la PEEC comme un moyen de réaliser des économies budgétaires et d'alléger le niveau des charges pesant sur les entreprises (voir *supra*).

Une capacité à actualiser le contenu de la justification

La réduction du taux de la PEEC à 0,77 % de la masse salariale en 1986 conduit les acteurs du 1 % logement à entamer un processus d'apprentissage dans le but de minorer la vulnérabilité de l'institution à la critique de la rationalité gestionnaire. La création de l'ANPEEC marque un premier aboutissement significatif dans ce cheminement. L'agence s'affirme d'emblée comme l'un des deux organes de pilotage du 1 % logement au même titre que l'UNIL. Ce constat peut être établi au vu de la composition des instances politiques de l'« organisme commun » (surreprésentation des acteurs socioprofessionnels et des CIL au conseil d'administration, présidence attribuée de droit aux organisations représentant les employeurs). Il s'impose surtout à la lumière des actions menées par l'ANPEEC dans les toutes premières années suivant sa mise en place. Dans plusieurs champs d'intervention de l'agence, ces actions témoignent d'un positionnement solidaire du 1 % logement en ce qu'elles s'efforcent de contribuer au renforcement de la légitimité de l'institution. C'est le cas dans le domaine de l'élaboration de la réglementation : la définition de nouvelles règles comptables et statutaires vise explicitement à conformer la gestion du 1 % logement aux exigences de la rationalité gestionnaire et à tarir la source des critiques formulées contre les CIL. C'est le cas également en matière d'expertise. L'affichage d'une information précise sur les ressources et les emplois de la PEEC doit permettre une plus grande transparence sur la gestion des fonds et éteindre les suspicions engendrées jusque-là par l'opacité prévalant dans ce domaine. Le recours à des modèles économiques capables de produire des prévisions sur les équilibres financiers du 1 % logement conduit en outre l'ANPEEC à se prononcer à plusieurs reprises en faveur du maintien du taux de l'obligation. En favorisant le développement d'une expertise concurrente de celle que diffusent les grands corps d'inspection et les tenants de l'approche libérale, l'intervention de l'agence joue un rôle central dans la construction d'une capacité collective à contenir les projets de réduction du taux de la PEEC élaborés au sein de la Direction du Budget.

Au-delà des motifs techniques qui peuvent être avancés pour justifier sa création¹, l'ANPEEC inscrit ses interventions dans une logique politique. Son action vise clairement à

¹ La mise en place de l'ANPEEC répond sur les plans juridique et comptable à une nécessité née de l'écart grandissant entre le statut associatif des CIL et l'ampleur des sommes générées par la PEEC : « *Ce qu'il fallait surtout, (...) c'est réguler l'activité des collecteurs. (...) on est dans un système classique qu'on connaît très bien en France, le décret de loi... enfin la loi de juillet 53 et le décret d'août 53 qui instituent l'obligation PEEC, sont des textes extrêmement légers. Et jusqu'en 1966 quasiment la réglementation PEEC est lacunaire, enfin elle est vraiment très très limitée, et puis au fur et à mesure que le fric s'accumule, eh bien effectivement on se rend compte que pour réguler (...) les emplois ils faut préciser la réglementation. Après il faut préciser les*

prolonger l'entreprise de légitimation menée depuis deux décennies par les représentants nationaux de l'institution. Son irruption sur la scène du 1 % logement occasionne des changements notables sur ce plan. Elle ajoute de nouvelles dimensions à la légitimation, dans la palette des sujets traités (exploration des différents aspects soulevés par la critique de la rationalité gestionnaire) comme dans la nature des normes élaborées pour réguler les interventions des organismes collecteurs (production de normes légales actualisant la réglementation relative aux conditions d'activité des CIL). À bien des égards, l'action mise en œuvre par l'ANPEEC se situe aussi dans la continuité de celle engagée par l'UNIL à la fin des années 1960¹. Elle dénote des logiques et des compétences qui sous-tendaient déjà la justification mise en œuvre jusque-là : propension à assimiler une partie des valeurs au nom desquelles les critiques sont formulées, aptitude à mettre en place des « dispositifs contraignants » offrant des preuves tangibles pour répondre aux critiques². Tout dans les pratiques de l'agence indique qu'elle en a intégré les principaux arguments³ ainsi que les objectifs sous-jacents (défense du maintien du taux de la PEEC, préservation de la maîtrise des acteurs du paritarisme sur la définition de l'emploi des fonds et sur les organes de gestion) – ceci jusqu'à afficher une tendance identique à assortir l'exercice de légitimation d'une défense tacite des intérêts regroupés dans l'institution⁴. Si l'ANPEEC n'est pas la première

obligations comptables et les règles statutaires qui s'imposent au collecteur et notamment aux CIL, les CIL sont des associations, donc elles sont extrêmement défendues par le principe de liberté associative (...). Donc, pour réglementer le secteur d'activité des CIL association il fallait qu'une loi crée un établissement en lui donnant les compétences législatives particulières dans ce domaine. C'est la création de l'Agence » (entretien OC4).

¹ Cette continuité provient notamment du fait que les responsables nationaux du 1 % logement n'ont pas attendu la création de l'ANPEEC pour intégrer certains objectifs caractéristiques de la rationalité gestionnaire. La définition précoce d'une approche encourageant les regroupements entre CIL en témoigne (cf. chapitre VI). Dans ce domaine, les incitations émises par l'UNIL pendant les années 1970 ne sont pas restées sans effet – le nombre de CIL serait passé de 300 à 210 en dix ans (*Le figaro*, 16 novembre 1979, cité dans *L'habitation*, 122 octobre 1979, p. 34). Des mesures supplémentaires seront adoptées pendant la séquence 1984-1996 afin d'inciter les CIL à se donner les moyens d'atteindre une « taille critique » (le décret du 21 janvier 1986 relève le seuil minimum d'adhérents à 100 entreprises par exemple).

² Cf. L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.* et chapitre VI.

³ Ainsi les dirigeants de l'ANPEEC se font-ils l'écho de l'idée selon laquelle la réduction du taux de la PEEC risquerait de remettre en cause la pérennité de l'investissement des fonds dans la construction.

⁴ Cette tendance se manifeste dans le cadre de l'élaboration de la réglementation relative aux « fonds non réglementés ». Justifiée par la nécessité de préserver un degré de souplesse permettant l'adaptation des aides du 1 % logement à la diversité des besoins en logements, la décision de maintenir l'existence d'un volant de « fonds hors 1 % » a également pour propriété de répondre au souhait d'une partie des acteurs locaux qui aspirent à conserver la possibilité de financer des emplois confortant des logiques de structure (délivrance de prêts hors réglementation, constitution de filiales immobilières, diversification de l'activité vers de nouveaux secteurs d'intervention, etc.). Les gains attachés à l'action menée par l'ANPEEC dans ce domaine seront d'ailleurs soulignés *a posteriori* dans une monographie historique consacrée au CIL de la métropole lilloise : « *En contrepartie* (des réductions du taux de la PEEC), *les négociations par l'intermédiaire de l'ANPEEC parviennent à sauver l'essentiel : la possibilité de conserver des fonds dits "non réglementés", qui échappent aux conditions de plafonds imposées pour les prêts dits "réglementés"* » [B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 230).

agence à épouser les intérêts de son milieu d'intervention¹, ce positionnement a ceci de particulier que l'ambivalence est renforcée par la forme même du gouvernement de l'organisme : l'action de l'ANPEEC se limite-t-elle à l'exercice de ses missions légales selon une logique d'amélioration de l'efficacité sociale de la gestion des fonds issus de l'obligation ? Ou a-t-elle également vocation à produire une représentation des intérêts professionnels, en veillant par exemple à ce que les fonds versés par les entreprises soient bien affectés à des emplois participant à l'amélioration des conditions de logement des salariés ? Cette contradiction est théoriquement appelée à trouver sa résolution dans le mécanisme intégrateur de l'institution – c'est-à-dire dans la capacité des mandataires à dépasser leurs antagonismes tout en les représentant². Dans la mesure où l'ANPEEC est dotée de compétences régaliennes (élaboration de la réglementation dans différents domaines relatifs à la gestion de la PEEC, définition d'un régime de contrôle et de sanctions), elle aura cependant tendance à entretenir une forme de suspicion sur son positionnement réel auprès de certains observateurs.

Cette ambiguïté ne parvient pas à brouiller la perception de l'intérêt lié à la création de l'ANPEEC aux yeux des membres de la régulation universaliste. Cet intérêt renvoie au potentiel représenté par le nouvel organe pour la réussite de la légitimation attachée à la délégation de gestion de la PEEC. La réforme démontre qu'après avoir été pris en défaut par l'hégémonie de la critique libérale, les partenaires sociaux ont été capables de faire évoluer le contenu de la justification dans un sens conforme à celui de la critique. Les *satisfecit* accueillant la mise en place de l'agence sur la scène de la politique du logement ne manquent pas de souligner le rôle central incombant à celle-ci dans le renforcement de la légitimité du 1 % logement. Ainsi Louis Besson se félicite-t-il à l'occasion du Congrès de l'UNIL à Paris de la « *transparence* » ainsi que de la « *moralisation* » qui doivent résulter à ses yeux des futures dispositions réglementaires élaborées par l'ANPEEC³. Ces marques de reconnaissance convergent sur le fond avec les discours produits par les responsables de l'institution pour

¹ Ce phénomène d'« *intégration au milieu* » est décrit par Jacques Chevalier au sujet de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ainsi que des agences de sécurité sanitaire créées entre 1998 et 2001 : « (...) l'identité du segment étatique est en effet indissociable de celle de ce milieu, qui constitue son point de référence stable, circonscrit sa zone de compétence, détermine sa logique de fonctionnement ; réceptif à ses valeurs, sensible à ses préoccupations, soucieux de ses intérêts, il s'en fait tout naturellement le porte-parole et le défenseur. Toute agence en vient ainsi à assumer progressivement une « fonction représentative » de son milieu d'intervention et à devenir « captive » des intérêts dont elle a la charge » (2004, *op. cit.*, p. 82).

² Cf. chapitre I.

³ *Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 13. Le ministre du Logement insiste sur le rôle des bilans statistiques élaborés par l'agence. La mise en place de ces outils constitue selon lui « la première étape d'un véritable travail en commun des partenaires sociaux, des pouvoirs publics et des professionnels, sur la base d'une réalité identifiée de manière commune » (*ibid.*, p. 13).

établir la valeur de l'intervention engagée par le nouvel organisme. Lors de son audition par les membres de la mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement, Etienne Guéna estimera par exemple en octobre 1990 que l'action de l'Agence contribue « *au règlement de problèmes qui "empoisonnaient" le fonctionnement du 1 % logement* » et permet de conforter la « *crédibilité* » de celui-ci¹.

Le consensus qui s'exprime entre un certain nombre de responsables politiques et de représentants professionnels sur la portée de l'intervention de l'ANPEEC va alors au-delà du strict cadre de cet instrument. Directement impliqués dans le processus législatif conclu par la création de l'agence, ces acteurs souscrivent de la même manière à l'idée selon laquelle la légitimité du 1 % logement passe désormais par l'instauration d'une régulation conjointe des conditions de gestion et d'emploi des fonds par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. L'émergence de cette conception mérite d'être soulignée tant ses implications seront importantes par la suite sur la définition de l'organisation du 1 % logement. Dans l'esprit des responsables concernés, elle appelle en effet une redistribution partielle des responsabilités au sein de l'institution. D'un dispositif dans lequel l'élaboration du cadre réglementaire relève formellement de l'administration et concède une autonomie importante aux acteurs locaux, il conviendrait selon eux de passer à un système généralisé de coproduction des normes relatives à la PEEC impliquant la perte d'une fraction de l'autonomie de gestion dont disposent les CIL. La conception d'un tel projet s'interprète au même titre que la création de l'ANPEEC comme le produit de l'apprentissage engagé à l'échelle nationale par divers acteurs et groupes désireux d'endiguer les effets occasionnés par la recrudescence de la critique gestionnaire. Devant la vigueur caractéristique de l'impératif de rationalisation qui s'exerce sur le 1 % logement, ces acteurs semblent s'orienter vers l'hypothèse d'un renforcement de la coordination des pratiques locales *via* la création d'instances nationales à même de produire des normes s'imposant aux CIL sur les différentes dimensions de l'action du 1 % logement².

Les effets de l'évolution qui s'opère dans l'approche stratégique d'une partie des responsables de l'institution et du ministère du Logement sont cependant peu perceptibles à la fin des années 1980. Pour l'heure, les membres de l'institution ne peuvent que se féliciter de l'apparition *via* l'intervention de l'ANPEEC d'une capacité à endiguer le processus de

¹ Audition d'Etienne Guéna et de Sabine Baïetto, J. Guyard, 1991, *op. cit.*

² La formulation d'une telle hypothèse témoigne du renversement complet opéré en deux décennies par la justification du 1 % logement, d'une tendance à valoriser la diversité des pratiques locales conçue comme un facteur de souplesse et de pertinence de l'action engagée à la fin des années 1960 (voir par exemple *L'habitation – Cahiers de l'UNIL*, 4, avril-mai 1968) à une volonté de conformer le réseau de collecte à la logique homogénéisatrice de la rationalité gestionnaire.

transfert de charge amorcé en 1985. Cette capacité, qui se manifeste à travers l'épisode du projet de réduction de la PEEC avorté en 1988, est cependant toute relative. La semi-victoire remportée par les partisans d'un maintien du taux de l'obligation au terme du processus législatif peut alors aussi bien s'interpréter comme un semi-échec : le projet aboutit finalement en partie et, plus généralement, le déplacement de la justification sur le terrain financier se révèle impuissant à immuniser totalement le 1 % logement contre les effets de la rationalité gestionnaire¹. De la même manière, les soutiens apportés à l'institution en écho aux réformes mises en œuvre pendant la seconde moitié des années 1980 ne doivent pas induire en erreur : la reconnaissance manifestée à l'endroit du 1 % logement sur la scène du logement est par essence précaire. Elle n'empêche nullement certains partenaires de s'inquiéter ouvertement des effets de l'accroissement relatif de l'influence du 1 % logement dans un contexte marqué par le désinvestissement de l'État de la construction – à l'instar de ces responsables du mouvement HLM pointant un risque d'emprise des acteurs de l'institution sur les leviers de la politique du logement (voir *supra*). Et surtout, elle est suspendue à la capacité des représentants nationaux du 1 % logement à faire reconnaître l'intérêt des réformes engagées au sein même de l'institution. C'est de la disposition qu'ont les équipes dirigeantes et les assemblées paritaires des CIL à faire évoluer leurs pratiques dans le sens des décisions arrêtées à l'échelle nationale que dépend pour une large part la réussite de l'entreprise de légitimation².

¹ Cette impuissance se mesure notamment à la permanence des arguments mobilisés par les partisans d'une réduction du taux de la PEEC. L'instauration d'un « plafonnement » de la ressource sera ainsi réclamée par certains d'entre eux après 1988 au nom du raisonnement selon lequel les gains de productivité issus de la réglementation accrue de la gestion des fonds autoriseraient la réalisation de nouveaux transferts de charges rendus indolores pour l'équilibre financier du dispositif. Le raisonnement révèle les limites de l'apprentissage réalisé par les responsables de l'institution : mis en œuvre pour réduire la prise offerte à la critique gestionnaire, le processus de rationalisation de la gestion des fonds se retourne contre le 1 % logement et constitue une ressource mobilisable par les auteurs des projets visant à réduire le taux de la PEEC.

² Tel est le sens du rappel formulé par Louis Besson à l'assemblée du Congrès de Paris : « *Je tiens à ajouter, pour être tout à fait clair, que nous nous sommes fixés une obligation de résultat avec vous, professionnels du 1 % logement. En cas d'échec nous aurions à en tirer les conséquences et le cas échéant à prendre les mesures législatives et réglementaires nécessaires. (...) Aucun des ministres qui se sont succédés à cette tribune depuis des années n'a pu vous apporter de garanties définitives sur l'évolution du taux de collecte. Je ne faillirai donc pas à la tradition (...) il est clair que le 1 % constitue un dispositif original du financement du logement dans notre pays. Le souci du Ministre du logement est bien de lui maintenir sa capacité d'investissement. Mais, au moment où les contraintes économiques nous font l'obligation de réexaminer l'utilité de chaque prélèvement obligatoire dans un souci de bonne gestion, nous ne réussirons ensemble dans cette voie que si nous faisons la démonstration de la parfaite efficacité en tous domaines et en particulier si nous confirmons dans les faits la vocation sociale du 1 %* » (Unilactualités, Spécial Congrès, octobre 1989, p. 12 et 14).

2. Les limites du processus d'apprentissage amorcé par l'UNIL

Le durcissement des critiques formulées à l'encontre des gestionnaires de la PEEC entraîne un renforcement du besoin de légitimation du 1 % logement. Cette évolution contraint les membres de l'institution à s'engager plus résolument sur la voie de la réforme de façon à renforcer leur capacité de contrer les critiques et à démontrer l'acuité des vertus présumées du 1 % logement. La seconde moitié des années 1980 est ainsi marquée par une aptitude accrue des acteurs nationaux à faire l'apprentissage des changements nécessaires à la légitimation du 1 % logement *via* la définition d'une série de modifications dans son organisation¹. Le surcroît de légitimité attendu des réformes nationales est toutefois suspendu à l'effectivité de leur mise en œuvre sur le terrain et aux dispositions affichées par les CIL dans ce domaine. Le succès de l'entreprise repose sur la propension de ces derniers à prolonger l'apprentissage au niveau des territoires et à incorporer l'impératif de légitimation aux pratiques qu'ils mettent en œuvre en matière de collecte, de gestion et d'emploi des fonds. L'UNIL conserve ce faisant un rôle décisif dans une fonction de médiateur entre les pouvoirs publics (dont le positionnement induit en grande partie les termes de l'exercice de justification) et les gestionnaires du 1 % logement (dont l'attitude conditionne la réussite ou au contraire l'échec des réformes). À l'instar de la séquence précédente, elle a vocation à élaborer une justification à même de produire du consentement aux transformations engagées et d'amortir les effets potentiellement déstabilisateurs de ces transformations pour la cohésion de l'institution. Sa capacité à amener les CIL à intégrer l'impératif de changement dérive dans les faits du lien d'autorité qu'elle est en mesure d'instaurer avec eux.

Nous nous intéressons ici à la manière dont l'UNIL s'efforce d'asseoir son autorité sur le réseau de collecte dans la seconde moitié des années 1980. Une attention particulière est accordée aux moyens mobilisés par l'UNIL à cette fin, mais aussi aux difficultés et aux contraintes rencontrées par les animateurs fédéraux ainsi qu'aux résultats auxquels aboutit la justification qu'ils élaborent à l'intention des membres locaux de l'institution. La comparaison avec la teneur de l'intervention mise en œuvre par l'UNIL pendant ses quinze premières années d'existence doit également nous permettre de déceler dans la justification ce qui change en écho au contexte particulier des années 1980 et ce qui dénote au contraire une

¹ Pour ces responsables, les réformes adoptées à l'échelle nationale doivent permettre à l'institution de renouer avec sa capacité d'initiative. Etienne Guéna soutiendra cette thèse à propos de l'action mise en œuvre par l'ANPEEC : « Grâce à ce travail en commun (des partenaires sociaux), grâce à l'énorme effort de connaissance et de clarté effectué par l'Agence, on est tout d'abord sorti de l'ère du soupçon et de la défense pour entrer maintenant dans celle des projets » (*Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 55).

continuité avec la séquence 1968-1983. Nous traitons de ces différents aspects en abordant la justification de l'UNIL sous trois angles différents : les échanges développés avec les autorités de tutelle du 1 % logement (2.1), la pédagogie et les recommandations élaborées par l'UNIL à l'intention des CIL (2.2) et la manière dont les acteurs locaux se positionnent par rapport à l'intervention mise en œuvre par leurs représentants nationaux (2.3).

2.1 L'UNIL face à l'État : une demande continue d'assouplissement de la réglementation

La première mission de l'UNIL est de représenter les CIL auprès des pouvoirs publics. Cette mission occupe une place centrale dans la construction du lien qui unit la fédération à ses adhérents. L'autorité qu'est supposée incarner la première résulte en droite ligne de l'intensité de ce lien. Elle est conditionnée par l'émergence au sein de l'UNIL d'une capacité à défendre les intérêts des CIL et à faire aboutir les demandes émanant de la profession. Il s'agit ici de mettre en évidence les positions les plus fréquemment exprimées par les représentants nationaux de l'institution et, ce faisant, d'identifier les grands enjeux dont ces responsables s'efforcent de se faire les relais dans la relation avec le politique. L'analyse traite de ces questions à partir des deux logiques qui sous-tendent les positions défendues par l'UNIL au cours de la seconde moitié de la décennie : le maintien de la capacité financière des CIL (2.1.1) et la préservation de l'autonomie du 1 % logement (2.1.2).

2.1.1 La revendication de mesures préservant la capacité d'investissement des CIL...

L'UNIL milite d'abord pour l'adoption de mesures permettant de compenser la diminution du taux de la PEEC en offrant aux acteurs du 1 % logement la possibilité de financer leurs interventions par l'apport de ressources financières nouvelles. La volonté d'accroître le volume des sommes gérées par les organismes collecteurs ne constitue alors en rien une nouveauté ; elle pointe à intervalles réguliers depuis la création de la PEEC. Jusque dans les années 1970, elle se traduisait principalement par des revendications relatives à un élargissement de l'assiette de l'obligation (définition de nouvelles catégories d'employeurs assujettis) et au renforcement de la position des CIL dans le circuit de collecte de la PEEC¹. Le contexte des années 1980 change la donne sur ce plan. Plusieurs évolutions empêchent désormais les représentants des CIL de persévérer dans les revendications de ce type : les CIL

¹ Cf. chapitres IV et VI.

ont acquis une situation de quasi-monopole dans le réseau de collecte et la bataille que le CNPF a engagée contre les prélèvements obligatoires tend à marginaliser l'hypothèse d'un élargissement du champ de l'obligation dans la sphère économique.

Ces évolutions placent l'UNIL dans l'obligation d'imaginer des solutions innovantes pour favoriser la diversification des sources d'alimentation financière et consolider le modèle économique des CIL. Amorcée dans le contexte de la libéralisation des marchés financiers, la réflexion mise en œuvre dans ce but par les représentants nationaux du 1 % logement s'inspire notamment des activités développées par une partie des CIL sur leurs fonds non réglementés (courtage financier, assurances, etc., voir *infra*). La possibilité de faire appel aux marchés financiers pour emprunter des fonds ayant vocation à financer certaines interventions du 1 % logement constitue l'un des principaux axes empruntés par cette réflexion. L'UNIL manquera dès lors rarement une occasion pendant la seconde moitié des années 1980 de demander la levée de l'interdit inscrit dans la loi bancaire du 21 janvier 1984 de sorte que les CIL aient la possibilité de prêter des fonds préalablement levés sur les marchés.

Le glissement opéré dans le contenu des revendications formulées par l'UNIL conduit également celle-ci à actualiser la justification qu'elle élabore afin d'étayer son point de vue. Alors que l'élargissement des possibilités d'alimentation financière des CIL était habituellement évoqué jusque-là comme un moyen d'accroître le volume des fonds investis dans la construction et d'augmenter le nombre des bénéficiaires des aides délivrées par le 1 % logement, cette évolution renvoie désormais dans le discours des responsables fédéraux à la nécessité de préserver la capacité d'investissement du 1 % logement. Pour donner plus de poids à l'argument, ces responsables n'hésitent pas à dramatiser l'enjeu au regard de l'évolution du système de financement du logement. Selon eux, une réduction des capacités financières des CIL aurait ainsi pour effet de remettre en cause l'équilibre financier du dispositif, mais également de menacer la stabilité d'un système de financement ébranlé dans ses fondements par la décrue de l'aide à la pierre et la fragilisation des circuits financiers « traditionnels »¹.

¹ La conception du 1 % logement comme « *mécanisme régulateur* » formant « (l'un) *des derniers facteurs de stabilité* » du système de financement du logement est exposée par Michel Mouillart lors des Journées d'études organisées à Biarritz en 1990 par l'UNIL (UNIL, 1990, *op. cit.*). On notera la fréquence élevée des interventions de Michel Mouillart dans les manifestations organisées par l'UNIL à partir de la fin des années 1980. À l'image des thèses qu'il développe à la même époque dans d'autres types d'enceintes (les congrès de l'UNFOHLM notamment), l'économiste y défend l'idée selon laquelle le logement ne constitue pas un bien comme les autres et recommande l'adoption dans ce secteur d'un interventionnisme combinant l'ensemble des instruments d'action publique existants (P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 225).

2.1.2 ... et d'aménagements permettant de conforter l'autonomie de l'institution

Les revendications exprimées par l'UNIL en matière de réglementation ne visent pas uniquement à consolider les capacités financières du 1 % logement – et incidemment à garantir la pérennité des structures de l'institution. Elles répondent aussi à une seconde logique qui consiste à renforcer l'autonomie de l'institution. Les demandes formulées en ce sens reproduisent largement celles que la fédération des CIL mettait déjà en avant durant les années 1970¹. Elles témoignent du lien étroit que les acteurs ont tendance à faire entre l'autonomie du 1 % logement – c'est-à-dire la manifestation d'une capacité à mettre en œuvre une intervention représentative des intérêts des employeurs et des salariés dans le secteur du logement – et l'autonomie de gestion dont bénéficient les CIL, qui est avant tout une résultante de la souplesse du cadre réglementaire relatif à la PEEC. Ainsi, les prises de position de l'UNIL manifestent clairement l'attachement qu'éprouvent ses dirigeants à l'égard du caractère libéral de la PEEC. Les représentants nationaux de l'institution n'ont de cesse d'invoquer les vertus du cadre juridique élaboré en 1953² ou de mettre l'accent à l'inverse sur les risques attenants à une réglementation devenue par trop inadaptée³ ou excessive⁴. Forts de ces arguments, ils revendiquent l'adoption d'une série de mesures visant à assouplir la réglementation en vigueur. L'une de ces mesures porte sur la banalisation de la gestion du « 1/9^e » et la réintégration de cette fraction de la ressource dans le droit commun de la PEEC. Bien qu'octroyant à ces derniers des prérogatives accrues par rapport à l'ancien dispositif « 0,85 % » (voir *supra*), le « 1/9^e » est régulièrement critiqué pour la rigidité de son cadre réglementaire et les faibles possibilités de modulation qu'il recèle au regard de la diversité des besoins en logements des immigrés⁵. La conclusion de la convention d'objectifs d'octobre

¹ Cf. chapitre VI.

² Le Président de l'UNIL, Bernard Dupré, rappelle ainsi lors du Congrès de Nice : « (l'une des raisons) du succès du 1 % tient (...) à la nature du statut réglementaire dans le cadre duquel il fonctionne. Ce statut, quoique progressivement durci à l'initiative des pouvoirs publics, soucieux de conforter l'orthodoxie sociale de l'institution, est resté cependant raisonnablement libéral. De la sorte nous avons pu dans le passé nous adapter à une évolution relativement lente des besoins aussi bien que des modalités de financement du logement, et même parfois innover. Dans tous les cas, l'espace de liberté dont nous avons disposé nous a permis de maintenir notre efficacité. C'est un enseignement à retenir » (UNIL, 1987, IX^e congrès de l'UNIL 1987 : entreprises et logement, quel 1 % pour l'an 2000 ?, juin, p. 26).

³ Le président de l'UNIL regrette également que « le cadre réglementaire dans lequel s'exerce (la) mission (des CIL n'ait) pas suivi l'évolution socio-économique du pays (...) » (*ibid.*, p. 25).

⁴ L'avertissement pointe dans le discours prononcé par Pierre Sander lors du Congrès de Lille en 1984 : « Il est temps de simplifier les réglementations qui aboutissent à la sclérose. Elles ne devraient servir qu'à éviter les excès ; or, bien souvent, elles empêchent les initiatives » (*Cahiers de l'UNIL*, 181-182, octobre-novembre 1984, n° spécial, p. 27).

⁵ L'absence de contreparties clairement identifiables par les employeurs est également présentée comme un motif justifiant la disparition du « 1/9^e » dans la mesure où elle tend à réduire les fonds disponibles pour le logement des salariés et, ce faisant, à accentuer le risque d'une distension du lien avec l'entreprise.

1989 a pour effet collatéral d'accroître les ressources mobilisables par les responsables nationaux de l'institution sur cette question. Elle les conduira à opposer systématiquement la formule du « 9 % » à un dispositif « 1/9^e » coupable à leurs yeux de ne pas offrir des avantages comparables en termes de souplesse et de possibilités d'innovation dans l'utilisation des fonds¹.

Assouplir le cadre réglementaire reviendrait également dans l'esprit des responsables de l'UNIL à entreprendre un élargissement des possibilités d'action du 1 % logement. Pour ces dirigeants, la définition d'une extension du champ d'action circonscrit par la réglementation doit permettre de « *libérer les emplois du 1 % et les initiatives des CIL* »². Selon eux, l'intervention du 1 % logement gagnerait à ce que certaines interventions développées localement avec l'appui des fonds non réglementés soient généralisées à l'ensemble du réseau de collecte de la PEEC. Plusieurs domaines d'intervention sont identifiés dans cette perspective. Ils recouvrent trois champs principaux : l'accession à la propriété dans l'ancien, la mobilité géographique et le logement des salariés à revenus moyens. Depuis la brèche ouverte en 1974, l'une des principales demandes de réforme des possibilités d'emploi des fonds concerne l'extension du champ des prêts pour l'accession à la propriété dans le parc ancien (élargissement à l'ancien sans travaux et assouplissement des conditions d'emploi des fonds dans l'ancien avec travaux). Plusieurs motifs sont mis en avant par les dirigeants de l'UNIL pour justifier une telle évolution de la réglementation. Celle-ci est régulièrement décrite comme une orientation pertinente eu égard aux contraintes imposées par la rigueur budgétaire³. Elle apparaît également dans les discours comme une adaptation indispensable aux changements qui affectent la politique du logement depuis les années 1970⁴.

¹ Le « 1/9^e » sera régulièrement dépeint comme un contre-modèle dans le discours de l'UNIL : « *La part du 1 % affectée prioritairement au logement des ménages mal logés devra s'orienter vers le financement d'actions ponctuelles, finement adaptées au cas les plus difficiles. Elles sont aux antipodes des grandes opérations monolithiques vers lesquelles trop souvent le 1/9^e est aujourd'hui orienté. Acheter des pavillons anciens, prendre à bail un immeuble ancien à réhabiliter, construire quelques maisons adaptées à des modes de vie particuliers, gérer des réservations dans le parc privé en garantissant caution et paiement des loyers, faciliter une accession très sociale en zone III et dans les DOM, rénover un foyer en changeant la destination... sont aux dires mêmes de ceux qui pratiquent de telles expériences des solutions extrêmement efficaces pour le logement et l'insertion des plus défavorisés* » (UNIL, 1989c, *op. cit.*, p. 5).

² *Ibid.*, p. 7.

³ Lors du Congrès de Paris en 1989, plusieurs responsables du 1 % logement avancent ainsi qu'une intervention accrue des CIL en faveur de l'accession à la propriété permettrait de compenser l'essoufflement du PAP et d'alléger l'effort public en matière de développement du parc locatif social.

⁴ Plusieurs interventions annexes sont mises en avant en 1989 selon la même logique d'amélioration de l'efficacité des prêts complémentaires pour l'accession à la propriété : aide à la constitution d'une épargne préalable, conseil au moment du montage financier, accompagnement dans la renégociation des taux des prêts contractés entre 1982 et 1985 (c'est-à-dire avant la diminution rapide de l'inflation à l'origine d'une fragilisation des ménages accédants).

Les revendications visant à développer les possibilités d'intervention du 1 % logement en faveur de la mobilité professionnelle sont de deux ordres. Pour la majorité d'entre elles, elles portent sur des dispositifs s'adressant à l'ensemble des salariés : provisionnement et garantie des prêts-relais et de l'activité financière des Sociétés financières pour l'acquisition de logements (SOFAL), généralisation des « bourses d'échanges accession » mises en place par certains CIL au cours des années 1970¹... Certaines demandes concernent plus spécifiquement la catégorie des cadres : accompagnement des mobilités occasionnées par des missions ponctuelles à travers le développement d'une offre d'hébergement temporaire dotée de services para-hôteliers, accompagnement de la mobilité internationale *via* la possibilité d'investir la PEEC dans les autres pays de la communauté européenne. De manière similaire, les demandes d'évolutions réglementaires destinées à favoriser la production d'un secteur locatif aidé pour les « salariés à revenus moyens » renvoient à deux logiques distinctes. Certaines d'entre elles concernent la réglementation du logement social dans son ensemble. Dans ce domaine, les représentants nationaux de l'institution demandent par exemple l'instauration d'une déréglementation limitée des plafonds de ressources pour l'accès au parc d'HLM. D'autres revendications portent plus spécifiquement sur la délimitation du champ d'action du 1 % logement. L'UNIL demande ainsi que les CIL aient la possibilité de mener des actions foncières *via* des sociétés filiales chargées de financer la production de logements intermédiaires avec le concours de capitaux privés.

Quel que soit le secteur concerné, les revendications émises par l'UNIL à la fin des années 1980 répondent toutes à la même finalité qui consiste à faire reconnaître la spécificité de la place qu'occupe l'action du 1 % logement au sein de la politique du logement. Cette tendance – qui constitue une constante dans l'intervention de l'UNIL depuis la fin des années 1960 – est accentuée par les évolutions qui s'opèrent sur l'agenda gouvernemental pendant cette période. En cherchant à maximiser la part des fonds orientés vers le logement des salariés, il s'agit pour les représentants du 1 % logement de manifester la résistance de l'institution à la logique de recentrage social qui s'impose alors dans ce secteur de l'action publique. Cette volonté transparaît clairement au moment de la conclusion de la convention d'objectifs en faveur du logement des populations démunies. Alors même qu'ils consentent à ce qu'une fraction de la ressource financière soit orientée vers cet emploi spécifique, les dirigeants nationaux de l'institution jugent opportun de rappeler que le dispositif doit aider tous les salariés « *quel que soit leur niveau de revenu* »².

¹ Cf. chapitre VI.

² Extrait de l'intervention de Bernard Dupré, dans *Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 29.

L'inflexion qui s'opère dans les objectifs de la politique du logement contraint les responsables de l'UNIL à réactualiser la teneur de la justification du 1 % logement. L'émergence d'une politique « très sociale » de l'habitat leur offre paradoxalement la possibilité de mobiliser de nouvelles ressources leur permettant de plaider leur cause. En opérant un déplacement partiel de la politique du logement vers les populations démunies, ce changement de politique publique dégage un espace d'intervention que les représentants du 1 % logement s'empressent d'investir en parole. Face à une action publique renforçant son ancrage dans la solidarité nationale, ils mettent sciemment l'accent sur la dimension protectrice attachée aux interventions que l'institution développe en direction de classes moyennes dépeintes comme les laissées-pour-compte de l'intervention de l'État¹.

Des moyens spécifiques sont mis en œuvre pour diffuser cette conception réactualisée du 1 % logement en tant qu'élément de la protection sociale des salariés. L'UNIL fait le choix en particulier de financer la réalisation d'une campagne de publicité *ad hoc* à l'échelle nationale. Un slogan est défini pour établir l'inscription des aides délivrées par les CIL dans la sphère des avantages sociaux dont bénéficient les salariés : « *Sans les congés payés où seriez-vous partis ? Sans le 1 % logement où seriez-vous rentrés ?* »². L'opération de communication vise alors à manifester aux yeux de tous le caractère privilégié du lien qui unit les salariés à l'institution. Mais là n'est sans doute pas l'essentiel. En orientant le regard sur la dimension assurantielle de l'intervention du 1 % logement, il s'agit également pour les représentants nationaux de l'institution de faire passer un message politique auprès de l'opinion publique. Deux informations interdépendantes sous-tendent un discours dont l'ambition est d'établir le caractère spécifique du dispositif créé après-guerre : les interventions menées par les CIL s'inscrivent dans la logique de solidarité qui anime la politique de l'État, mais elles ne sauraient être confondues pour autant avec le secteur de l'assistance et avec les risques de dérives qui caractérisent celui-ci (approfondissement des inégalités à l'œuvre dans la société, déresponsabilisation des bénéficiaires...). L'objet de cette

¹ « *Soumis à de fortes contraintes pour harmoniser ses politiques budgétaires et fiscales avec celles de ses voisins, l'État français a déjà dû modifier sensiblement ses pratiques : une plus grande sélectivité budgétaire vers la solidarité, une plus grande banalisation des circuits financiers. Sans (les financements du 1 % logement), beaucoup de ménages aux revenus moyens, c'est-à-dire trop riches pour bénéficier de l'aide directe de l'État, trop pauvres pour supporter les coûts du marché financier, seraient exclus de l'accès à un logement de qualité. S'affirme ainsi toute l'importance économique et sociale du 1 % dans une politique nationale du logement* » (UNIL, 1989b, *op. cit.*, p. 2).

² Voir annexe 3. Le président de l'UNIL précise la signification de cette analogie à la tribune du Congrès de Paris : « *Certes, (cet acquis social) n'est pas de même nature fondamentale que la protection sociale ou les congés payés pour la raison évidente qu'un salarié n'y a recours qu'une fois ou exceptionnellement deux dans sa carrière, mais, quelles sont les grandes décisions d'une vie, si ce n'est le choix d'une carrière, d'un conjoint ou d'un logement ?* » (Unilactualités, Spécial Congrès, octobre 1989, p. 26).

campagne est de démontrer que la gestion de la PEEC participe d'un projet proprement politique. En opérant une liaison entre l'intervention des CIL et les acquis sociaux garantis par le droit du travail, l'UNIL s'efforce de marquer l'appartenance du 1 % logement à la batterie d'interventions et d'instruments constitutifs de l'État social mis en place après-guerre. Il s'agit également de déprendre l'institution de la logique financière dans laquelle la critique de la rationalité gestionnaire prétend l'enfermer. De même qu'elle a constamment cherché à manifester la vivacité des vertus présumées du paritarisme en favorisant une association plus marquée des partenaires sociaux à la gestion des fonds, la fédération des CIL convoque des références qu'elle estime à même d'émanciper le 1 % logement vis-à-vis d'une approche dont elle s'emploie à démontrer le caractère bien trop restrictif¹.

2.2 L'UNIL face aux CIL : l'incitation au changement

Les relations UNIL-État s'inscrivent dans le registre commun des échanges entre une profession organisée dont l'activité est juridiquement encadrée et son autorité de tutelle. La plupart des adresses formulées par la fédération des CIL recèlent une tonalité les assimilant à ce registre dont la prépondérance renvoie à la diffusion du modèle de la gestion étato-corporative² : condamnation du poids écrasant de la réglementation, affirmation d'une capacité de la profession à s'autoréguler, défense du caractère par essence innovant de l'initiative privée, etc. Les revendications exprimées en direction des représentants de l'État connaissent des fortunes diverses selon les cas. Certaines finissent par porter leurs fruits, cette issue étant fréquente en cas de convergence avec les objectifs de la politique du logement³. D'autres reçoivent une fin de non-recevoir, quand elles ne conduisent pas les interlocuteurs gouvernementaux du 1 % logement à repreciser leur définition de l'objet de l'institution en réponse à ce qui leur apparaît comme une prétention exagérée à l'autonomie⁴.

¹ Cette volonté d'émancipation est clamée avec force dans le cadre du Congrès de Paris : « *Le 1 % logement, ce n'est pas que la comptabilisation des seuls versements annuels des entreprises conditionnés par une loi de finances : c'est un objectif social et des moyens économiques réunis dans un projet et le réduire à une discussion budgétaire serait vain et stérile* » (UNIL, 1989b, *op. cit.*, p. 8).

² Cf. chapitre IV.

³ C'est le cas – entre autres exemples – en 1984 lorsque la parution du décret du 25 octobre étend les possibilités d'investissement de la PEEC dans plusieurs domaines : construction de logements en location-accession et de logements locatifs intermédiaires, financement de queues de programmes (A. Durance, 1998, « Logement (Financement par l'employeur) », *Rép. trav. Dalloz*, octobre, p. 4).

⁴ Le Congrès de Nice en 1987 est le lieu d'un tel « recadrage ». Après avoir signifié clairement son refus de banaliser le « 0,085 % », le ministre du Logement Pierre Méhaignerie resitue en ces termes la place revenant au 1 % logement dans la politique du logement : « (...) *le 1 % doit répondre aux besoins de logement des Français. Les besoins des Français dans ce domaine sont suffisamment importants pour qu'on y consacre l'ensemble des moyens disponibles, et en particulier l'intégralité de la ressource 1 %* » (AP ANPEEC, Intervention de

Les critiques qui pèsent sur l'institution et la définition de réductions successives du taux de la PEEC à partir de 1985 conduisent cependant les acteurs à développer des interactions qui vont au-delà des échanges ressortant de ce registre habituel. Ces évolutions produisent un effet comparable sur les responsables de l'institution et sur les représentants du ministère du Logement. Elles agissent auprès d'eux comme une incitation pressante à s'inscrire dans une logique de coopération et à s'entendre sur l'élaboration de réformes permettant de renforcer l'efficacité de l'emploi des fonds. En cela, les contraintes qui s'exercent sur l'institution jouent un rôle prépondérant dans la relance de la politique contractuelle amorcée avec la création de l'ANPEEC et poursuivie à travers l'élaboration de la convention d'objectifs en faveur du logement des populations démunies.

Bien que partiellement marginalisée dans le processus de prise de décision par l'émergence du CNPF dans un rôle d'interlocuteur direct des pouvoirs publics, l'UNIL conserve une fonction essentielle dans la mise en œuvre de cette politique contractuelle. Responsable de la coordination des interventions menées par les organismes collecteurs, elle est chargée d'en assurer la cohérence et le caractère conforme aux objectifs définis par les partenaires sociaux à l'échelle nationale. Pour contribuer au respect des engagements contractés auprès de l'État et à leur intégration dans les pratiques développées sur le terrain, elle doit faire en sorte que les CIL adhèrent à ces engagements pris en leur nom. Indépendamment des dispositifs instaurés pour favoriser la diffusion de la justification élaborée par l'UNIL¹, nous nous intéressons ici aux messages que celle-ci tente de faire passer auprès des acteurs locaux du 1 % logement. Avec le resserrement du lien existant avec

Monsieur Pierre Méhaignerie, Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des transports au Congrès de l'UNIL le vendredi 13 mars 1987, p. 11).

¹ Une continuité évidente avec la séquence précédente (1968-1983) se manifeste à ce niveau. L'apprentissage des acteurs locaux est conçu par l'UNIL comme devant résulter des échanges développés dans le cadre de manifestations *ad hoc* (congrès, séminaires, journées d'études, etc.). Ces manifestations se déroulent selon une mise en scène rodée reposant sur une succession de moments forts : organisation de groupes de réflexion chargés de faire émerger une perception commune des dysfonctionnements et des solutions à mettre en œuvre, interventions des dirigeants fédéraux à la tribune visant à mobiliser les CIL autour d'un projet commun (valorisation de l'action accomplie, invocation des valeurs communes, célébration des origines de l'institution et du rôle central des CIL...), discours rappelant les exigences attachées à la délégation de gestion et déclinant les différentes dimensions de l'exercice de justification. Dans le cas des responsables de l'UNIL (ou des dirigeants locaux qui animent les commissions mises en place par celle-ci), il n'est pas rare que l'énoncé de l'impératif de légitimation soit contrebalancé par la manifestation d'une certaine compassion à l'endroit des CIL. Le procédé est mobilisé lors du Congrès de Nice en 1987 par le président du Conseil fédéral de l'UNIL, Jean Coursaget, qui à cette occasion n'hésite pas à employer une rhétorique de la persécution. S'interrogeant à l'évocation du sort de Sisyphe : « *pourquoi était-il aux enfers ?* », il file la métaphore : « *Les dirigeants de l'UNIL ne sont-ils pas contraints à une obligation du même genre : revenir sur des travaux et sur des taux remis sans cesse en cause. (...) Pourquoi tant de remises en cause ? Chaque année nous croyons avoir abouti à une solution durable. Pourquoi faut-il nous impliquer dès l'année suivante dans de nouvelles négociations qui reprennent ou complètent les précédentes ? (...) Chaque année, à chaque loi de finances, il nous faut désormais défendre notre droit à poursuivre notre action* » (*Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 33).

l'entreprise (2.2.1) et la lutte contre les excès de la concurrence entourant la collecte de la PEEC (2.2.2), l'application des accords négociés par les partenaires sociaux constitue à la fin des années 1980 l'une des trois grandes exigences dont l'UNIL s'efforce de favoriser l'apprentissage par les CIL (2.2.3).

2.2.1 Resserrer le lien avec l'entreprise

La justification interne élaborée par l'UNIL souligne en premier lieu la nécessité de renforcer le lien unissant le 1 % logement aux entreprises. La manière dont le discours fédéral aborde cette question est comparable dans l'ensemble au discours qui prévalait pendant la première moitié des années 1970¹. Une différence de degré s'observe cependant entre ces deux justifications élaborées à plus d'une décennie d'intervalle. Face à la menace qui pèse sur la pérennité de la PEEC depuis le milieu des années 1980, les représentants nationaux du 1 % logement accordent désormais une importance capitale au fait de démontrer la capacité de l'institution à développer une intervention représentative de son objet. Dans cette perspective, la consolidation du lien avec l'entreprise – dans la mesure où elle doit contribuer *in fine* à manifester l'adhésion des employeurs et des salariés à l'œuvre engagée – apparaît comme l'une des conditions essentielles de la légitimité du 1 % logement. Cette modification partielle des termes de la justification s'interprète comme une réactualisation opérée en réponse au tournant de la rigueur opéré par l'État. À partir du moment où la rigueur budgétaire devient une priorité de l'action publique, l'hypothèse d'une distension du lien avec l'entreprise représente un risque majeur aux yeux des dirigeants de l'UNIL en ce qu'elle expose l'institution à l'unilatéralisme de l'État dans un contexte marqué par la remise en cause des prélèvements obligatoires².

La question figure au centre des interventions prononcées à la tribune du Congrès de l'UNIL organisé à Nice en 1987. L'UNIL y présente les résultats d'une enquête menée auprès des dirigeants des CIL. Réalisée pour l'occasion, cette enquête décline les motifs

¹ Cf. chapitre VI.

² C'est le message que tente de faire passer Jean-Paul Bardin lors du Congrès de l'UNIL organisé à Lille. Pour cela, le délégué général de l'UNIL revient sur l'épisode du Congrès de Marseille qui avait vu le ministre Bonnet qualifier le 1 % logement de taxe pesant sur la consommation : « (...) l'argument revient périodiquement, il a pour but de permettre à l'État d'utiliser le 1 %, non pas de le supprimer ou de le diminuer... Nous devons faire très attention à la thèse du 1 %, cotisation sociale échappant aux entreprises » (*Cahiers de l'UNIL*, 181-182, octobre-novembre 1984). La thèse est partagée pendant les années 1980-1990 par plusieurs observateurs du 1 % logement : « En définitive, l'avenir de la PEEC dépend, dans le cadre de l'horizon européen, de sa capacité à se montrer indispensable par les services qu'elle peut apporter aux entreprises » (H. Heugas-Darraspen, 1992, « Le "1 %" écartelé : efficacité ou dilution ? », *l'Observateur de l'immobilier*, 21, p. 21).

d'insatisfaction suscités par l'action du 1 % logement auprès des employeurs. Entre autres facteurs de mécontentements, elle souligne l'impuissance des administrateurs représentant les employeurs et les salariés à relayer les besoins émanant de leurs mandants au sein des CIL, l'inégalité qui touche les salariés des PME dans l'accès aux aides du 1 % logement, les difficultés rencontrées par un grand nombre de salariés pour accéder au parc HLM¹, ou encore la communication déficiente des CIL². Les mauvaises performances révélées par l'enquête sont logiquement au centre des échanges des congressistes. Elles sont soulignées en particulier par le président de la commission sociale du CNPF, Pierre Guillen, dont l'intervention sonne comme un rappel à l'ordre en direction des organismes collecteurs : « *Malgré l'attachement des chefs d'entreprise au 1 %, beaucoup de mes collègues jugent qu'ils ne tirent pas du 1 % les contreparties qu'ils seraient en droit d'attendre... L'institution doit infléchir son action et la faire porter plus directement au profit de l'entreprise* »³. La mise en garde contre le risque d'une disjonction de l'action du 1 % logement par rapport aux besoins des entreprises n'est cependant pas le monopole des représentants des employeurs. Le ministre Méhaignerie lui-même insiste en clôture du congrès sur la nécessité de renforcer le lien entre l'intervention de l'institution et les attentes du monde de l'entreprise : « (...) *le 1 % est trop souvent ressenti comme un simple prélèvement sans que soient clairement définies et affichées les contreparties et versements effectués. En un mot il est trop souvent perçu comme une taxe supplémentaire et non comme un instrument de la politique du logement des salariés* »⁴.

¹ L'enquête montre qu'une majorité d'employeurs est mécontente des aides délivrées dans le secteur locatif social en contrepartie des sommes versées au titre de la PEEC : alors que les montants des droits de réservation connaissent une « *escalade délirante* » à Paris et empêchent l'accès des salariés au parc d'HLM, la réservation locative présente un intérêt limité dans les villes de province du fait d'un différentiel minime avec les loyers du secteur privé. Les employeurs pointent également l'existence d'un décalage entre la réalité des besoins en logement des salariés et la nature des possibilités offertes par le 1 % logement : exclusion des cadres faute de pouvoir compter sur le développement d'une offre de logements locatifs intermédiaires, éviction des candidatures des salariés immigrés due au caractère restrictif des critères d'attribution des logements HLM et aux pratiques mises en œuvre à dessein par les bailleurs sociaux.

² Pour les auteurs de l'enquête, les limites de l'action du 1 % logement dans ce domaine sont autant imputables aux organismes collecteurs (rareté des visites dans les entreprises, inadaptation des outils d'information, absence d'identification des interlocuteurs dans l'entreprise...) qu'aux employeurs (ignorance ou désintérêt à l'égard du 1 % logement eu égard à la faiblesse présumée de son impact économique, crainte de susciter en interne des besoins s'avérant difficiles à satisfaire *in fine*).

³ UNIL, 1987, *op. cit.* Entre autres arguments, la solidité du lien avec l'entreprise est évoquée à plusieurs reprises comme une condition de la crédibilité de l'institution vis-à-vis des pouvoirs publics. Le rapport de présentation du congrès souligne ainsi que « *décevoir* (les attentes des PME), *c'est donner des arguments contre le 1 % aux pouvoirs publics : les PME sont en effet le tissu le plus vivant de l'économie française* » (UNIL, 1987, *op. cit.*, I, p. 5).

⁴ AP ANPEEC, Intervention de Monsieur Pierre Méhaignerie, Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des transports au Congrès de l'UNIL le vendredi 13 mars 1987, p. 9.

Les animateurs nationaux de l'institution ne sont pas en reste dans ce concert de remontrances adressées aux acteurs du 1 % logement. Ces dernières leur fournissent un point d'appui pour parfaire l'apprentissage des CIL et exhorter ceux-ci à rapprocher leurs interventions des besoins émanant des entreprises et des salariés. À l'image de leurs prédécesseurs à la tête de l'UNIL, ils enjoignent les acteurs locaux à renouer avec les vertus spécifiques de l'institution, mobilisant dans ce but des procédés rhétoriques semblables à ceux qui émaillaient la pédagogie fédérale des années 1970 : appel à une remise en cause permanente de l'action engagée au regard des transformations de l'environnement, invitation à opérer un « retour aux sources » et à retrouver le sens de « l'idée directrice »¹. Sur le fond, les prescriptions de l'UNIL sont sensiblement inchangées. Il s'agit pour les CIL d'accroître leur capacité à connaître les besoins en logement des salariés et d'adapter leurs interventions à la diversité des situations rencontrées *via* une multiplication des contacts avec les dirigeants d'entreprises et les comités d'entreprises. Un tel rapprochement passe notamment par une modification des pratiques mises en œuvre dans le domaine de l'information. Pour les représentants nationaux de l'institution, la carence caractéristique de l'action des organismes collecteurs dans ce domaine joue un rôle déterminant dans le fait que la valeur de l'œuvre engagée ne soit perçue que par une petite minorité d'employeurs.

Pour remédier à ce problème, l'UNIL recommande la mise en place d'outils plus performants². Mais surtout, elle encourage les CIL à rompre avec des pratiques qui, en cantonnant l'information au statut d'outil au service de stratégies commerciales, ont tendance à détourner celle-ci de sa vocation initiale. Pour ce faire, les responsables nationaux du 1 % logement dénoncent l'attitude consistant à concentrer l'essentiel des contacts sur la fin de l'année – c'est-à-dire à réduire la relation avec l'entreprise à une fonction de fidélisation ou de prospection de nouveaux adhérents. Pour ces dirigeants, les pratiques de ce type constituent l'une des principales faiblesses de l'institution en ce qu'elles créent les conditions d'une information déficiente et, ce faisant, risquent de contribuer à la dégradation de la légitimité du 1 % logement auprès des entreprises : « *un collecteur qui communique efficacement apparaît comme un relais de l'investissement, tandis que dans le cas contraire il est assimilé à un*

¹ Les propos de Bernard Dupré à la tribune du Congrès de Nice sont emblématiques de ces registres discursifs : « *La pente que nous suivions contribuait à nous éloigner des entreprises rendant leur confiance en nous précaire. (...) En vérité (...) nous sommes tous restés trop immobiles dans un monde en mutation profonde. Nous avons été appelés (...) à un effort de renouvellement profond : l'avenir pour nous est à ce prix. C'est dans un retour aux sources, à l'esprit d'origine des fondateurs du 1 % que nous retrouverons l'âme que nous étions peu à peu en train de perdre* » (AP ANPEEC, Congrès de l'UNIL, M. Dupré, p. 11-12).

² Une série de supports d'information innovants est identifiée lors des congrès de 1987 et de 1989 : contacts téléphoniques, visites régulières, *mailing*, création de comptes consultables sur minitel par les employeurs, organisation de permanences d'information dans l'enceinte des entreprises, etc.

percepteur. La détérioration d'image consécutive peut conduire dans un premier temps à la désaffection des entreprises (pouvant aller jusqu'au refus d'utiliser les CIL) et dans un deuxième temps à la mort du système. Il faut au contraire, au moment où la collecte diminue, en optimiser les contreparties, notamment par une information performante »¹. Outre la revalorisation de l'image de l'institution², l'amélioration de l'information délivrée sur les possibilités d'action du 1 % logement est également conçue comme un moyen de ressusciter l'intérêt qu'éprouvent les employeurs à l'égard de la question du logement et de poser les jalons d'une légitimité accrue par la manifestation d'un sentiment d'attachement à la base.

2.2.2 Lutter contre la concurrence qui s'exerce entre les CIL

La contribution des CIL à l'entreprise de légitimation ne repose pas uniquement sur leur aptitude à développer des interventions réactivant les ressources présumées du 1 % logement. Elle se situe également dans leur propension à appliquer les mesures adoptées à l'échelle nationale afin d'entraîner la diminution des pratiques risquant de jeter le discrédit sur l'ensemble de l'institution. L'intervention de l'UNIL revêt à nouveau ici un caractère central. La lutte contre la concurrence constitue une dimension essentielle de l'exercice de justification auquel les acteurs nationaux s'efforcent d'associer les CIL pendant les années 1980. Si le caractère néfaste de la concurrence était déjà pointé au cours de la décennie précédente, le développement de ce phénomène et la vigueur des critiques qu'il attire au 1 % logement conduisent désormais à ce qu'une large part de la pédagogie fédérale lui soit consacrée.

Cette pédagogie comporte plusieurs volets distincts. L'UNIL s'emploie d'abord à convaincre ses adhérents du tort causé par la concurrence qu'ils ont tendance à s'infliger mutuellement au moment de collecter la participation des entreprises³. Si le développement de

¹ UNIL, 1987, *op. cit.*, V, p. 16. Dans la même logique, Philippe Daublain affirmait lors du Congrès de Lille en 1984 : « *Il ne s'agit pas de solliciter la collecte, mais de mieux faire connaître notre rôle de logeurs de salariés, les résultats obtenus et leurs conséquences* » (*Cahiers de l'UNIL*, 181-182, octobre-novembre 1984). Dans l'esprit des dirigeants de l'UNIL, l'amélioration de l'information délivrée par les CIL implique notamment de traiter toutes les entreprises sur un pied d'égalité : « (Il faut) « *se défaire d'une attitude qui consiste à privilégier "la grosse collecte" au détriment des PME* » (UNIL, 1987, *op. cit.*, I, p. 8).

² Cette revalorisation est également susceptible de passer par une information à même d'identifier les contraintes externes au 1 % logement et d'exonérer l'institution des dysfonctionnements imputables à celles-ci. L'UNIL estime ainsi qu'il revient aux CIL, sur la question des problèmes d'accès des salariés au parc d'HLM, de savoir « (se démarquer) *des écueils de la politique du logement. (...) L'institution est en train de capitaliser injustement les reproches engendrés par la politique du logement social en France : "nous apparaissions coupables pour des insuffisances qui ne sont pas notre fait et que nous nous évertuons à compenser"* » (*Ibid.*, III, p. 8-11).

³ Un consensus interne s'exprime sur ce point lors du Congrès de Nice. Les participants s'entendent pour dénoncer les multiples « *méfais* » de la concurrence : « *l'escalade des droits de réservation, le dumping sur le*

pratiques commerciales est compréhensible rapporté à l'échelle de chaque CIL – il s'explique par la volonté de compenser les réductions répétées du taux de la PEEC et de maintenir le volume des fonds collectés par une augmentation du nombre d'entreprises cotisantes –, la concurrence s'avère en réalité problématique à plusieurs titres. Elle occasionne d'abord un surcoût de gestion (augmentation des dépenses liées au marketing, aux relations publiques, etc.) qui représente un double handicap pour le 1 % logement : il constitue une déviation par rapport à l'objet social de l'institution et fournit aux tenants de la rationalité gestionnaire l'un des arguments les plus efficaces pour justifier le transfert progressif de la PEEC vers l'aide à la personne¹. Le développement de la concurrence qui s'exerce dans la relation avec les employeurs apparaît dommageable ensuite au regard des effets négatifs qu'il recèle pour l'image du 1 % logement dans le monde de l'entreprise².

La pédagogie de l'UNIL cherche ensuite à convaincre les CIL d'appliquer les règles conçues en interne dans le but de maîtriser le développement de la concurrence. Si les animateurs fédéraux reconnaissent à la concurrence des vertus d'émulation indispensables à l'amélioration des prestations offertes aux salariés et à l'efficacité de l'action du 1 % logement, ils soulignent également qu'elle doit impérativement être encadrée de sorte qu'elle n'occasionne pas de surenchère nuisible à la crédibilité de l'institution. Mis en place au début des années 1970, la déontologie et le Label constituent les principaux instruments de cette logique de régulation des pratiques commerciales des CIL³. Ces outils sont complétés pendant les années 1980 par une série de règles relatives aux modalités de gestion et d'emploi de la PEEC. L'adoption de ces règles vise alors à peser sur les comportements développés par les CIL dans les différents secteurs de leur action. Elle a également pour finalité d'établir la capacité des membres du 1 % logement à s'autoréguler *via* l'application d'une discipline librement consentie et d'ôter ainsi tout fondement aux tentations de durcissement de la réglementation émanant de l'administration⁴. Dans un contexte marqué par un processus

taux des prêts, les avances abusives (aux organismes constructeurs), les "arrosages", les détournements d'objet (ex : prêts pour l'activité des entreprises), les promesses mensongères, le gaspillage publicitaire, le démarchage sauvage, etc. » (UNIL, 1987, *op. cit.*, II, p. 4).

¹ L'essor de la concurrence autour de la collecte des entreprises expose d'autant plus le 1 % logement à la critique gestionnaire qu'il s'opère dans un marché par nature non extensible. Bernard Dupré stigmatise ainsi lors du Congrès de Paris « *les efforts stériles pour déplacer, le plus souvent d'ailleurs faiblement, des versements d'entreprises à l'intérieur d'une ressource réglementaire dont la croissance est désormais limitée* » (Unilactualités, Spécial Congrès, octobre 1989).

² Le phénomène apparaît de nature à indisposer les entreprises pour lesquelles « (...) *l'idée de taxe obligatoire est difficilement compatible avec celle de concurrence* » (UNIL, 1987, *op. cit.*, II, p. 7).

³ Cf. chapitre VI.

⁴ Cette dimension protectrice est rappelée dans le rapport introductif de la commission « déontologie et éthique » du Congrès de Paris : « (...) *pour éviter une réglementation dont la maîtrise échapperait aux CIL eux-mêmes et qui pourrait s'étendre jusqu'à corseter l'utilisation et la gestion du 1 % logement, une discipline certaine et une*

d'érosion par tranches successives de la PEEC, il s'agit en particulier de maîtriser les logiques d'expansion qui sous-tendent les pratiques et les stratégies mises en œuvre par certains CIL.

Le Congrès organisé à Paris en 1989 est l'occasion pour l'UNIL d'affirmer la nécessité de relancer la déontologie et de définir une « *voie moyenne sauvegardant la concurrence et en évitant les excès* »¹. Cette orientation est alors affichée en dépit des limites inhérentes à la logique d'autodiscipline amorcée pendant les années 1970 et de la mise en veille décidée en 1987 des principaux instruments supportant cette logique (l'ACCIL et l'AFICIL). La relance de cette politique sous l'égide de l'UNIL procède d'abord d'une restructuration complète des outils chargés de mettre en œuvre la déontologie. Un dispositif à plusieurs niveaux est formalisé pour l'occasion sur la base des instruments ayant survécu à la création de l'ANPEEC. Dans ce dispositif, les règles de déontologie sont élaborées dans un premier temps par la commission de Déontologie et Ethique de l'UNIL. Après validation par le Comité directeur de l'UNIL, elles sont transmises dans un troisième temps aux CIL sous la forme de « recommandations » ou de « directives » définies par la commission du Label². La volonté de relancer la déontologie pousse également l'UNIL à proposer l'adoption d'une série de règles nouvelles dans ce domaine. Ces règles ont vocation à peser directement sur les pratiques à l'origine de la concurrence qui s'exerce autour de la collecte de la PEEC et des dynamiques d'expansion géographique projetées par une partie des CIL. Pour cela, elles tentent d'harmoniser les comportements des organismes collecteurs et de favoriser l'homogénéisation des aides délivrées aux salariés des entreprises. Les règles élaborées par l'UNIL pour atteindre ces objectifs se répartissent à l'intérieur de trois grandes catégories.

Un premier ensemble de règles déontologiques porte directement sur la définition des conditions de gestion et d'emploi des fonds issus de la PEEC. Pour une partie d'entre elles, les règles qui ressortent de cette catégorie s'efforcent d'unifier les paramètres des prêts

exigence de qualité permanente s'impose à tous les CIL et CCI » (UNIL, 1989a, *Congrès national du 1 % logement. Déontologie et éthique, rapport introductif*, p. 11).

¹ *Ibid.*, p. 11.

² Mis en place au début des années 1980, le Label a vocation à garantir aux entreprises la qualité et la continuité du service logement proposé par les organismes collecteurs en distinguant les CIL qui s'engagent à respecter des critères de qualité technique ainsi qu'un code de déontologie professionnelle. De fait, une majorité de CIL a souscrit au Label depuis sa création : l'UNIL dénombre 143 CIL titulaires en 1989, ces adhérents représentant alors 70 % des CIL membres de l'UNIL et 75 % des sommes collectées par ces mêmes CIL. La Commission du Label est une instance chargée de l'attribution, du suivi et de la protection du cahier des charges que constitue le Label. À ce titre, elle assure plusieurs missions : suivi de la gestion du CIL titulaire du Label de façon à garantir la solidité financière de l'organisme et le respect des garanties offertes aux entreprises, vérification de la qualité et de la clarté de l'information diffusée par les CIL et du respect des règles de déontologie, médiation auprès des entreprises insatisfaites du service rendu par un CIL titulaire, adoption de sanctions à l'encontre des CIL coupables de non respect des engagements contractés ou de gestion périlleuse des fonds issus de la PEEC (ces sanctions étant graduelles, allant d'un avertissement simple jusqu'au retrait du Label).

accordés aux particuliers et aux organismes constructeurs¹. Dans d'autres cas, elles visent à limiter la concurrence qui tend à s'exercer dans les grandes villes autour de l'accès des salariés au patrimoine des organismes d'HLM. Cette forme de concurrence est alors la conséquence indirecte du processus de transformation du système du financement du logement : la réduction de l'aide à la construction de l'État ayant pour effet d'accroître les besoins de financement des promoteurs sociaux, elle conduit à ce que le 1 % logement réoriente une partie de ses investissements vers les opérations de construction programmées dans les grandes villes. Elle résulte aussi de la tension qui s'exerce sur les marchés locatifs pendant la seconde moitié des années 1980, la conjoncture immobilière engendrant une forte hausse des montants des droits de réservation obtenus par les CIL en échange des concours apportés aux organismes constructeurs. L'élaboration d'une règle déontologique *ad hoc* ne fait en l'espèce que traduire le consensus qui s'exprime au sein de l'institution sur cette question. Les acteurs du 1 % logement ont en effet tendance dans l'ensemble à déplorer l'existence d'un échange par trop déséquilibré avec les opérateurs d'HLM² et qui contraint les CIL à financer des opérations de construction dénuées de rapport avec les besoins exprimés par les salariés. Pour remédier à cette situation qui tend à ce que le 1 % logement devienne « *un outil financier au service des constructeurs et non un outil social au service des entreprises* »³, l'UNIL recommande aux CIL d'engager localement la négociation d'accords-cadres avec les organismes constructeurs. Dans l'esprit de ses dirigeants, de tels accords doivent permettre de définir des critères d'investissement du 1 % logement dans la construction et garantir une certaine modération dans la fixation du montant des réservations locatives en échange des financements réguliers accordés par les CIL.

La déontologie s'enrichit d'un deuxième type de règles qui concernent plus directement la relation avec l'entreprise. Dans ce domaine, l'UNIL suggère en particulier aux CIL d'adopter un projet informatif permettant de comparer les aides proposées par chacun et d'accroître la visibilité de celles-ci. À travers cette évolution, il s'agit pour les acteurs nationaux du 1 % logement de réguler la communication développée en direction des

¹ Sur ce point, la proposition de l'UNIL consiste avant tout à renforcer une règle déontologique existante. Adoptée au début des années 1980, cette règle visait à éradiquer la pratique consistant pour les CIL à accorder des prêts sans frais aux entreprises de manière à renforcer l'adhésion des employeurs. Elle reposait en particulier sur la définition d'un taux d'intérêt minimum de 1 % censé couvrir les frais de gestion et les frais de dossiers. Le projet de règle élaboré par l'UNIL en 1989 consiste à porter ce taux à 1,5 % et à faire en sorte que les CIL réservent aux salariés des entreprises adhérentes des taux identiques pour toute opération de même nature.

² Ce déséquilibre provient alors notamment du fait que le contexte de rareté de l'offre permet aux bailleurs de pratiquer une surenchère dans la fixation des montants des droits de réservation (H. Heugas-Darraspen, 1992, « Le "1 %" écartelé : efficacité ou dilution ? », *l'Observateur de l'immobilier*, 21, p. 20).

³ UNIL, 1987, *op. cit.*, III, p. 8-9.

entreprises (achat d'encarts publicitaires dans la presse locale et régionale, etc.) et d'instaurer une transparence propice à l'extinction des logiques de surenchère commerciale. L'UNIL recommande une plus grande transparence en particulier dans le cadre de l'activité de prêts (définition des conditions d'obtention et des paramètres financiers) et de la réservation de logements dans le parc locatif social (voir *supra*). Elle appelle également les CIL à rompre avec l'opacité qui a parfois tendance à entourer les modalités de gestion des fonds (fonctionnement du compte d'entreprise, etc.) ou la délimitation des services proposés en plus des aides habituelles du 1 % logement (accompagnement de la mobilité des salariés, conseil en financement des accédants à la propriété, interventions dans les transactions immobilières, reprises de patrimoine de logement de l'entreprise, financement de structures d'hébergement temporaire...).

La troisième catégorie identifiable dans les règles déontologiques promues par l'UNIL traite de la question de la coopération entre organismes collecteurs. Le développement de pratiques coopératives est vivement recommandé au regard de leurs vertus présumées en termes de régulation de la concurrence et de renforcement de la légitimité du 1 % logement. Plusieurs propositions formulées par les responsables nationaux de l'institution témoignent de l'importance qu'ils accordent à cette question. Ainsi, lors du Congrès de Paris, ceux-ci ébauchent un projet fondé sur l'adoption de pactes de non-agression assurant les CIL d'une coexistence harmonieuse sur un même territoire. Pour l'essentiel, ce projet vise à maîtriser les stratégies d'expansion des organismes en soumettant la communication qu'ils sont susceptibles de mettre en œuvre à un principe d'efficacité¹. Dans le même esprit, l'UNIL suggère de confier une fonction de régulation des logiques d'expansion des organismes collecteurs aux unions patronales et syndicales interprofessionnelles². Sur un plan technique, l'organe fédéral du 1 % logement s'efforce de renforcer la « fluidité des fonds », mécanisme de transferts financiers visant à accroître la capacité des CIL à accompagner les besoins croissants de mobilité des entreprises et à limiter les risques de concurrence inhérents à ce type d'interventions³.

¹ Dans un tel dispositif, la communication serait légitime dans les seuls cas où elle permet d'améliorer l'accès des salariés aux aides délivrées par le 1 % logement.

² Les membres de la commission « Déontologie et éthique » évoquent ainsi l'instauration de « l'obligation pour le CIL "arrivant" d'informer pour avis les partenaires sociaux locaux (la plupart du temps, départementaux) qui ont, en général, une bonne connaissance des besoins locaux non satisfaits et des insuffisances éventuelles de l'offre locale » (UNIL, 1989a, *op. cit.*, p. 3).

³ Cf. chapitre VI. L'hypothèse d'une nouvelle règle de déontologie dans ce domaine prend corps à la fin des années 1980. Une première mouture est présentée lors du Congrès de Paris, où la « fluidité des fonds » est mentionnée comme un moyen permettant d'améliorer l'offre de services du 1 % logement en direction des salariés en mobilité professionnelle, mais aussi de sécuriser les CIL locaux contre les risques financiers résultant de la perte d'un gros adhérent et d'assurer une continuité de services au profit de l'ensemble des salariés.

Le renforcement de la déontologie n'est cependant pas conçu comme le seul antidote à l'essor de la concurrence entre les CIL. Pour les membres de la commission « Déontologie et éthique » de l'UNIL, la consolidation des règles en vigueur dans ce domaine ne peut suffire à juguler le phénomène¹. La maîtrise des excès liés à la concurrence passe également à leurs yeux par la rationalisation du système de collecte et la réduction du nombre des CIL. Déjà formulée pendant les années 1970, l'incitation au regroupement des organismes collecteurs acquiert une place centrale dans la justification de l'UNIL au cours de la décennie suivante. Dans un contexte marqué par la domination de la rationalité gestionnaire, l'engagement d'un processus de concentration des structures apparaît désormais comme une condition importante de la légitimité du 1 % logement. Plusieurs arguments sont avancés pour convaincre les CIL de s'engager dans cette voie. Une telle évolution permettrait d'abord à l'institution de réduire son exposition à la critique en concourant à la formation d'entités capables localement de proposer un large éventail de services aux entreprises et de résister à la concurrence représentée par l'intervention des CIL nationaux². Elle contribuerait ensuite à renforcer l'efficacité de l'action du 1 % logement, les concentrations d'organismes étant censées engendrer des économies d'échelle permettant d'accroître la capacité du 1 % logement de développer une offre de services adaptée à la diversité des besoins en logements des salariés.

2.2.3 Mettre en œuvre les engagements contractés à l'échelle nationale

Le troisième volet de la justification interne élaborée par les dirigeants de l'UNIL consiste à convaincre les CIL d'appliquer les objectifs que les partenaires sociaux se sont engagés à mettre en œuvre auprès des pouvoirs publics. Ce volet est primordial dans la mesure où les réformes adoptées à la fin des années 1980 ne ressortent pas d'initiatives unilatérales de l'État

La règle de déontologie sera finalement adoptée en 1990. Elle offre à tout CIL la possibilité de sous-traiter ponctuellement à un CIL plus important la réalisation d'une intervention pour laquelle il ne serait pas outillé. Le dispositif repose sur un mécanisme de transfert de fonds devant dissuader l'entreprise de changer d'organisme collecteur dans l'unique raison de répondre à un besoin ponctuel.

¹ *Ibid.*, p. 11.

² La « taille critique » des CIL s'impose pendant cette période comme un thème essentiel dans les débats engagés sur la scène du 1 % logement. Le président de l'UNIL affirme ainsi lors du Congrès de Nice la croyance qu'il place dans les vertus de la concentration des CIL : « chaque fois que dans un bassin d'emploi un CIL local a obtenu une position dominante en s'assurant d'une large majorité de la collecte par consensus des entreprises, la concurrence est moins excessive, la coopération avec les grands CIL nationaux fonctionne mieux, l'image du 1 % est positive » (AP ANPEEC, Congrès de l'UNIL, M. Dupré, p. 5). Les organisateurs du Congrès de Paris préconisent deux ans plus tard un « renforcement équilibré des organismes, localement (bassin d'emploi, département) ou régionalement, soit par fusion, soit par regroupement de moyens, soit par accord de coopération. Ces actions communes permettront de consolider leur coexistence harmonieuse en valorisant leurs atouts respectifs, connaissance du terrain des uns, moyens financiers des autres, tout en offrant un réseau national de services aux salariés et aux entreprises » (UNIL, 1989a, *op. cit.*, p. 11).

mais de décisions prises en concertation avec les organisations représentatives des employeurs et des salariés. De leur mise en œuvre effective dépend l'efficacité de la justification externe du 1 % logement, c'est-à-dire la capacité de l'institution à manifester le sens des responsabilités qui anime l'ensemble de ses composantes. Dans ce cadre, il revient à l'UNIL de s'assurer que les pratiques développées sur le terrain par les organismes collecteurs sont conformes aux engagements contractés à l'échelle nationale. Pour ce faire, la fédération des CIL s'emploie à établir la pertinence des compromis négociés avec l'État auprès de ses adhérents. Les arguments mobilisés dans ce but font directement écho aux critiques dont les CIL sont la cible et auxquelles les réformes sont supposées apporter des réponses concrètes. La justification mise en œuvre par l'UNIL tend ce faisant à évoluer sensiblement dans son contenu au fil des années 1980. Après s'être largement déterminée par rapport à la critique décentralisatrice pendant la première moitié de la décennie¹, elle se définit davantage en référence à la critique libérale au cours des années suivantes. Ce faisant, elle s'efforce d'amener les CIL à consentir aux transformations supposées favoriser l'actualisation de l'action du 1 % logement au regard des nouvelles priorités de l'action publique – importation des recettes de la rationalité gestionnaire, recentrage de l'utilisation des fonds sur le logement des populations défavorisées.

La pédagogie de l'UNIL porte d'abord sur l'action réalisée par l'ANPEEC. Il s'agit de justifier la création du nouvel organisme en dépit des réticences que ce changement suscite chez des acteurs inquiets des perspectives ouvertes en termes de renforcement du contrôle et de la réglementation encadrant leurs activités. Les animateurs nationaux du 1 % logement s'emploient dans cette perspective à montrer aux responsables locaux que l'intervention de l'agence n'entre en aucun cas en contradiction avec les intérêts dont ils sont porteurs. Ils s'efforcent de mettre en évidence le bénéfice induit *a contrario* par cette évolution. À cette fin, le discours fédéral valorise les premiers résultats obtenus par l'organisme commun. Dans le domaine de la réglementation, il souligne l'importance des modifications amorcées par l'ANPEEC dans une configuration d'action publique qui impose aux CIL d'optimiser la gestion des fonds versés par les entreprises. Bien que susceptible de perturber le fonctionnement quotidien des CIL et d'obliger ceux-ci à faire l'apprentissage d'un ensemble

¹ Le thème de l'adaptation des interventions et des structures du 1 % logement à la décentralisation occupait une place centrale dans les débats du Congrès de Lille en 1984. Philippe Daublain y déclarait alors en ces termes la nécessité pour les acteurs du 1 % logement d'inscrire leurs actions dans les politiques locales de l'habitat : « *La politique ne sera plus désormais uniquement celle décrétée par Paris. Les départements, les communes, les acteurs du logement social, dont notre institution, ont assez réclamé cette décentralisation pour ne pas s'effrayer au moment de sa mise en application... Les collecteurs devront donc s'intégrer dans ces politiques locales, travailler avec les partenaires locaux et jouer un rôle* » (*Cahiers de l'UNIL*, 181-182, octobre-novembre 1984).

de méthodes et d'outils nouveaux, la réforme de la comptabilité et des statuts des CIL est présentée comme un acte de modernisation indispensable. Alors qu'elle est encore en gestation, cette réforme est défendue en ces termes par Bernard Dupré lors du Congrès de Paris : « (...) *l'importance des capitaux gérés par (les CIL) ne pouvait plus désormais se satisfaire d'un cadre juridique et comptable trop flou et d'un auto-contrôle susceptible d'être jugé insuffisant* »¹. L'ANPEEC est également louée par les responsables nationaux pour l'intervention qu'elle développe dans le domaine de l'expertise financière. La mise en place d'outils économiques capables d'établir des prévisions sur l'évolution des équilibres financiers du 1 % logement est évoquée à plusieurs reprises comme la marque d'une capacité inédite à contester le monopole détenu par le ministère des Finances et les grands corps d'inspection dans ce domaine. Les orateurs du Congrès de Paris n'omettent pas en particulier de souligner le rôle décisif des prévisions établies par l'ANPEEC dans la mise en échec du projet de réduction du taux de la PEEC inscrit dans la loi de finances pour 1989 (voir *supra*).

La justification élaborée par les animateurs nationaux de l'institution englobe ensuite la question de l'action du 1 % logement en faveur du logement des populations démunies. La question est alors loin d'être anodine, la convention d'objectifs de 1989 n'étant pas toujours perçue d'un bon œil par des responsables de CIL plutôt enclins à y voir un catalogue d'interventions contre-nature (financement de la réhabilitation du patrimoine des offices publics d'HLM, financement d'opérations de construction très sociales, etc.). La réforme appelle dès lors une explication de texte que les responsables de l'UNIL ont la possibilité de livrer à l'occasion des manifestations qu'ils organisent au tournant des années 1990. À l'image de l'argumentaire mobilisé quelques années plus tôt pour établir la valeur des interventions mises en œuvre par l'ANPEEC, ces acteurs ont d'abord tendance à justifier les engagements contractés par le 1 % logement en invoquant la vigueur de la contrainte externe qui s'exerce sur l'institution. Dans le discours fédéral, la création du « 9 % » apparaît ainsi périodiquement comme une nécessité – sinon un moindre mal – eu égard aux pressions auxquelles l'institution est soumise depuis le tournant de la rigueur².

¹ *Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 28. Pour le président de l'UNIL, l'adoption d'une comptabilité analytique constitue un moyen de supprimer les investissements hasardeux ainsi que de réguler la concurrence *via* la constitution d'une connaissance du coût induit par ce phénomène au niveau de chaque CIL.

² L'argument est mobilisé par le Président du Conseil fédéral de l'UNIL, Pierre Sander, lors des Journées de l'UNIL organisées à Biarritz en septembre 1990 : « *malgré (les) assurances et (les) atouts (du 1 % logement), mais à cause d'une pression inéluctable sur les charges des entreprises et les dépenses budgétaires, il est impossible d'écarter le risque d'une réduction progressive des versements annuels et de refuser un "ciblage" croissant des emplois réglementés sur des objectifs prioritaires nationaux. D'ailleurs si tel n'était pas le cas, la fiscalisation directe (versement au FNAL pour financer les aides à la personne) ou rampante (accroissement de la part "prioritaire" orientée par les pouvoirs publics dont les CIL tendent à n'être que les "caissiers") serait au rendez-vous annuel de la loi de finances* » (UNIL, 1990, *op. cit.*).

La conclusion de la convention d'objectifs n'est pas uniquement défendue sur la base d'arguments défensifs. Pour les dirigeants de l'UNIL, le nouveau dispositif se caractérise également par sa conformité à la finalité de l'institution : les financements accordés au titre du « 9 % » ont vocation à financer le logement des salariés et ils ne sont pas investis à fonds perdus dans la mesure où ils génèrent des droits de réservation au profit des salariés des entreprises. Les responsables fédéraux insistent en outre sur les vertus protectrices inhérentes au développement de la contractualisation avec l'État. En plus de soustraire à la convoitise du ministère des Finances la fraction des fonds visés par la convention, la contractualisation représente également à leurs yeux un facteur d'immunité à plus long terme pour l'institution. Selon cette perspective, l'orientation concertée d'une partie des fonds sur des objectifs partagés et l'intégration accrue du 1 % logement dans la politique du logement constituent un moyen de « (rendre) *encore plus incontournable l'appel au 1 % et donc, encore plus impérieuse la nécessité de son maintien à son niveau actuel* »¹.

2.3 Les limites de l'apprentissage des CIL

La justification de l'UNIL n'atteint son but qu'à partir du moment où elle parvient à infléchir effectivement les pratiques des organismes collecteurs. L'examen des relations entre la fédération des CIL et ses adhérents pendant la séquence 1968-1983 a permis de mettre en évidence l'ampleur des obstacles rencontrés par les représentants nationaux de l'institution dans cette entreprise. Des divergences comparables se manifestent au cours des années 1980. Elles sont révélatrices de la tendance des CIL à résister aux recommandations qu'émet l'UNIL à leur endroit afin de favoriser la mise en œuvre des compromis élaborés au niveau national. Elles expriment ce faisant une certaine permanence des contraintes jouant en interne contre le principe d'une intégration accrue du 1 % logement dans la politique du logement. Les pages suivantes visent à cerner les tenants et les aboutissants des limites caractéristiques de la capacité d'apprentissage des CIL dans le contexte spécifique de la seconde moitié des années 1980. Nous nous efforçons d'abord d'identifier les mécanismes à l'origine de ces limites (2.3.1), avant de voir comment elles se traduisent concrètement dans les pratiques des acteurs locaux ainsi que dans les positions affichées par ces mêmes acteurs en réponse à la justification de l'UNIL (2.3.2).

¹ *Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989.

2.3.1 L'opposition des CIL à tout mécanisme de centralisation

Les efforts que développe l'UNIL pour susciter l'adhésion des CIL aux réformes ne sont pas exempts d'obstacles. Impliquant toutes peu ou prou des changements dans les pratiques locales, les orientations définies au niveau national suscitent une résistance évidente de la part des organismes collecteurs. Cette résistance tient principalement à deux facteurs : les divergences d'intérêts qui traversent le réseau de collecte et l'attachement des CIL à l'autonomie de gestion qui leur a été concédée par les décrets de 1953.

Le poids des clivages internes à la profession filtre de l'enquête réalisée auprès des CIL par l'UNIL en amont du Congrès de Nice en 1987¹. Alors que l'ensemble des responsables interrogés se montre désireux de stopper l'hémorragie représentée par les réductions du taux de la PEEC, les avis divergent sur la voie à suivre pour éviter un nouveau transfert d'une partie de l'obligation vers le financement de l'aide à la personne. Un clivage fondamental pointe sur la question de la concurrence occasionnée par la collecte et sur l'identification des moyens à mettre en œuvre pour réguler ce phénomène. Deux tendances opposées se dessinent à ce sujet parmi les responsables d'organismes collecteurs. Un premier groupe se déclare favorable à l'instauration d'un encadrement accru de la concurrence dont il dénonce les « *effets nocifs* » (détournement d'une partie des fonds vers les fonctions commerciales, dilution du caractère social du 1 % logement, fragilisation de l'institution face à ses détracteurs, risque d'un « *retour de bâton* » de l'administration fiscale, etc.)².

Majoritaires en nombre et implantés en province pour la plupart, ces dirigeants se prononcent moins en réalité contre le principe de concurrence en tant que tel qu'ils ne dénoncent les pratiques commerciales développées par les CIL nationaux sur leurs territoires d'intervention. Pour eux, il existe une différence très claire entre la concurrence que se livrent en bonne intelligence les CIL locaux et celle qui résulte des logiques d'expansion territoriale des organismes nationaux. Dans le premier cas, la concurrence apparaît comme un moyen d'instiller une émulation bénéfique au sein du réseau de collecte et permet d'élever le degré d'efficacité moyen des prestations délivrées par le 1 % logement ; dans le second, elle se répand indépendamment de toute réflexion sur la qualité des aides délivrées aux salariés des entreprises et occasionne des pratiques commerciales se signalant généralement par leur

¹ UNIL, 1987, *op. cit.*

² *Ibid.*, II, p. 4-5 et V, p. 13.

caractère débridé, voire déloyal¹. Les propositions formulées pour contenir cette concurrence néfaste renvoient pour l'essentiel au dispositif conçu par l'UNIL à partir des années 1970. Les CIL de province appellent ainsi de leurs vœux la conclusion d'accords régionaux favorisant le développement de pratiques coopératives ainsi que la signature de *gentleman agreement* par lesquels les CIL nationaux s'engageraient à maîtriser leur agressivité commerciale dans les territoires. Ils réclament également l'adoption de nouvelles règles déontologiques chargées de restreindre les possibilités d'évasion géographique de la collecte et d'encadrer les pratiques mises en œuvre par les collecteurs pour prospecter de nouvelles entreprises.

Une seconde tendance se dégage parmi les CIL enquêtés. Regroupant notamment les CIL nationaux, celle-ci ne reprend pas la distinction opérée par les organismes locaux entre « bonne » et « mauvaise » concurrence. Elle s'inscrit à l'inverse dans une conception strictement libérale des rapports inter-CIL selon laquelle la concurrence contribue par nature à accroître l'efficacité de l'action du 1 % logement : « *Pour (ces organismes), le thème de la concurrence est un problème sans importance, entretenu par les CIL locaux. La concurrence est saine, c'est le service qui gagne. Lorsqu'un CIL progresse, c'est que les entreprises sont satisfaites. Pour certains, les petits CIL sont plus préoccupés de survie que de service : or la pérennité des collecteurs n'est pas la finalité du 1 %* »². Dans cette perspective, toute initiative visant à instaurer une régulation de la concurrence est frappée d'illégitimité eu égard au caractère contreproductif qui se situe par essence dans le principe même de régulation. Emprunter une telle voie serait d'autant plus dommageable aux yeux des responsables concernés que cela participerait d'un processus de normalisation qui pourrait s'avérer propice à terme aux tentations de « fiscalisation » dont certains segments de l'appareil d'État sont l'objet³.

Le clivage interne qui se noue sur les questions de concurrence renvoie en réalité à des désaccords de fond longtemps matérialisés par l'existence de deux fédérations de CIL distinctes⁴. Ce clivage ne s'explique pas uniquement en relation avec les divergences de valeurs qui s'expriment entre les diverses composantes de la sphère professionnelle – et de la sphère patronale en particulier. Il provient également de la tendance des dirigeants de CIL à se

¹ Les responsables locaux estiment en effet que les CIL nationaux bénéficient souvent d'un avantage comparatif dans le démarchage des entreprises : du fait de l'ampleur des montants qu'ils collectent dans la région parisienne et des liens privilégiés qui les unissent au secteur bancaire pour la majorité d'entre eux, ces organismes ont la possibilité de se démarquer des CIL locaux en proposant aux entreprises des prêts complémentaires pour l'accès à la propriété à la fois plus nombreux en proportion et plus avantageux sur le plan financier.

² *Ibid.*, II, p. 9.

³ « (...) une collecte unifiée, homogène, régie par des lois déontologiques très strictes ferait (...) le lit d'une réquisition de l'État, car c'est la disparité du système qui le rend difficilement appréhendable » (*ibid.*, II, p. 8).

⁴ Cf. chapitres III et IV.

positionner sur cette question (comme sur beaucoup d'autres) en fonction de la perception qu'ils ont de leurs intérêts propres – ici la possibilité de consolider ou d'accroître la part de la PEEC collectée auprès des entreprises. La justification élaborée par l'UNIL n'a cependant pas toujours pour effet d'attiser les divisions susceptibles d'exister entre les CIL. Sur un certain nombre de questions, elle suscite au contraire un large consensus chez des organismes qui, pour la grande majorité d'entre eux, se montrent peu disposés à appliquer à la lettre les recommandations formulées par les représentants nationaux du 1 % logement. S'intéresser à ces questions permet de prendre la mesure exacte des contraintes rencontrées par ces responsables à la fin des années 1980 dans les efforts qu'ils mettent en œuvre pour associer les CIL à l'exercice de justification. Deux d'entre elles méritent ici notre attention.

La première concerne l'inégalité qui affecte certaines catégories de salariés – les salariés des PME en particulier – dans l'accès aux aides délivrées par le 1 % logement. Si les CIL interrogés se montrent conscients du problème, les positions qu'ils affichent en réponse aux propositions de réforme suggérées par l'UNIL révèlent cependant leur refus d'adopter toute solution impliquant une remise en cause des pratiques qu'ils ont progressivement développées avec les années. Ainsi, l'hypothèse d'un abandon partiel des comptes d'entreprises au profit d'un dispositif de mutualisation des fonds collectés à l'échelle des bassins d'emploi est rejetée d'une seule voix par les acteurs locaux, ceci au nom du nécessaire renforcement du lien avec l'entreprise qui justifie selon eux d'établir clairement l'adéquation entre le versement de la collecte et les aides délivrées en retour par le CIL¹. Bien qu'elles conservent aux organismes collecteurs le contrôle de la majeure partie des fonds versés par les entreprises et qu'elles garantissent une grande souplesse dans l'emploi des fonds, les solutions intermédiaires mises en avant par les responsables nationaux du 1 % logement ne rencontrent pas meilleur accueil². Les réponses données par les organismes collecteurs montrent *in fine* que, pour la grande majorité d'entre eux, la question de l'inégalité d'accès aux aides du 1 % logement a vocation à trouver sa résolution dans une intensification de l'effort

¹ L'argumentation mobilisée par les CIL pour invalider un tel dispositif prend la forme d'une défense du compte d'entreprise : « (une mutualisation totale) *ferait du 1 % un système facilement interceptable par les pouvoirs publics (...) l'existence du compte d'entreprise est garant de la clarté des comptes du collecteur. Sa suppression aboutirait à banaliser le versement (ex : URSAFF) et à accréditer le sentiment de taxe* » (*ibid.*, I, p. 23).

² Les solutions proposées sont l'« avance sur utilisation » et la « péréquation » locale des fonds des PME. La première formule est conçue par l'UNIL de manière à permettre au collecteur d'attribuer une aide d'un montant supérieur au crédit dont dispose l'entreprise contre l'engagement de celle-ci de continuer à lui verser sa participation pendant un nombre d'années fixé par contrat. La seconde formule repose sur la mise en commun des fonds versés par les PME à l'échelle du bassin d'emploi ou d'un secteur d'activité. La « péréquation » désigne en l'espèce une mutualisation partielle portant sur une fraction de la collecte dont la délimitation serait laissée à l'appréciation des employeurs : « (les versements) *ne sont pas obligatoires (pas d'intervention réglementaire), leurs modalités peuvent être définies par chaque collecteur en fonction des besoins locaux (et ils restent compatibles avec la notion de compte d'entreprise)* » (*ibid.*, I, p. 23).

d'information produit en direction des PME – c'est-à-dire dans une voie qui ignore la dimension structurelle d'un problème dérivant pour l'essentiel de la domination d'une approche fondée sur une conception contributive de la PEEC.

L'autre question suscitant une large crispation chez les CIL concerne la délimitation du champ d'intervention de l'UNIL. Alors qu'elle se pose de manière latente depuis la création de la fédération unique des CIL à la fin des années 1960, cette question revêt une acuité évidente dans un contexte où les pressions subies par l'institution engendrent un besoin accru de coordination et d'harmonisation des interventions mises en œuvre par les CIL. Les réponses données par les acteurs locaux semblent indiquer qu'ils ont pris la mesure de cet impératif. Une majorité d'entre eux se déclare ainsi favorable sur le principe à un renforcement des prérogatives de l'UNIL¹. Une série de réserves témoigne cependant de la réticence qu'éprouvent en réalité ces responsables à l'idée d'abandonner une part de leur souveraineté au profit des instances fédérales et des partenaires sociaux. Ces réserves s'expriment d'abord de manière indirecte. Elles filtrent des opinions émises quant à l'intervention de l'UNIL et à sa capacité à asseoir son autorité sur le réseau de collecte de la PEEC. Plusieurs responsables de CIL locaux font part des doutes qu'ils nourrissent sur ce point, estimant en particulier que l'UNIL ne dispose pas des moyens qui lui permettraient de se faire respecter des CIL nationaux². Symptôme de ce manque de confiance dans la capacité de l'UNIL à susciter l'adhésion des organismes collecteurs envers son action, un groupe de CIL se déclare favorable à une réglementation accrue des conditions de gestion de la PEEC, estimant « *que l'UNIL n'a pas de pouvoir et qu'il faudra donc des décrets pour ramener l'ordre* »³.

La résistance liée à l'hypothèse d'un transfert partiel du pouvoir de décision vers l'échelon national s'exprime de manière plus directe dans plusieurs des réponses livrées par les CIL enquêtés en 1987. La méfiance relative qui filtre de ces réactions fait largement écho à celle qui avait accueilli la création d'organes tels que l'ACCIL ou l'AFICIL une quinzaine d'années auparavant⁴. Plusieurs dirigeants de CIL manifestent clairement le scepticisme que leur inspire le principe d'une fédération aux pouvoirs renforcés. Ils s'interrogent en particulier sur la représentativité et les motivations réelles de l'UNIL, croyant déceler chez celle-ci une

¹ Les CIL concernés adhèrent à l'hypothèse consistant à doter l'UNIL d'une capacité « *de légiférer et de disposer de pouvoirs coercitifs en s'appuyant – pourquoi pas – sur l'ACCIL* » (*ibid.*, II, p. 16). Notons que ces prérogatives seront finalement confiées à l'ANPEEC créée quelques mois après la réalisation de l'enquête.

² Ils en veulent pour preuve les difficultés rencontrées par les animateurs fédéraux pour garantir l'application des règles déontologiques et faire aboutir le Label. Ils rappellent en outre que plusieurs CIL nationaux ne sont pas affiliés à l'UNIL (*ibid.*, II, p. 16).

³ *Ibid.*, II, p. 22. Ce vœu sera réalisé quelques mois plus tard avec la création de l'ANPEEC.

⁴ Cf. chapitre VI.

tendance à développer une action déconnectée des réalités locales¹. Cette attitude réfractaire à tout mécanisme de centralisation se mesure également à l'attachement qu'expriment les CIL à l'égard de leur autonomie de fonctionnement. Certaines réactions dénotent chez ces derniers une tendance à voir dans la déontologie de l'UNIL une forme d'intrusion dans la gestion des organismes. C'est le cas en particulier sur la question de l'utilisation des fonds non réglementés, domaine dans lequel les tentatives mises en œuvre par la fédération des CIL pour instaurer des règles communes sont systématiquement assorties d'une extrême prudence². Un raidissement similaire s'observe chez les acteurs locaux de l'institution au sujet des opérations de regroupement ou de fusion d'organismes. Si cette voie encouragée par l'UNIL est clairement envisagée par plusieurs dirigeants de CIL, le caractère éminemment sensible de ce type d'opérations conduit généralement ceux-ci à rejeter toute interférence des instances fédérales dans les choix à opérer³. La mise en garde adressée sur ce thème à l'UNIL témoigne de la résolution avec laquelle les acteurs paritaires locaux et la technostucture des CIL entendent faire respecter leur autonomie dans ce domaine : « *Cette démarche volontaire exigera de certains CIL ou CCI d'accepter avec courage des remises en cause et d'opérer des choix stratégiques. Si l'UNIL a pour mission d'éclairer les dirigeants c'est à eux seuls que revient la responsabilité du choix. Avec constance et détermination, le 1 % refusera toute réglementation ou tout autoritarisme dans ce domaine qui relève du seul choix des partenaires sociaux qui administrent ces organismes gestionnaires* »⁴.

¹ Ces doutes s'expriment notamment en relation avec la préparation par l'UNIL d'un projet de campagne de communication destiné à établir la valeur de l'action engagée dans l'opinion publique : « *un certain nombre de réticences accompagne la suggestion d'une intervention accrue de l'UNIL : on ressent la fédération comme éloignée du terrain et l'on craint que la communication et les moyens développés par ses soins ne soient pas adaptés aux réalités locales ; on craint que l'UNIL ne profite d'une campagne nationale pour se valoriser en tant que fédération au lieu de valoriser ses adhérents. Au surplus, on estime que les fédérations ont généralement une assez piètre image auprès des chefs d'entreprise (inefficacité, coût, etc.)* » (ibid., V, p. 28).

² En témoignent les précautions oratoires dont s'entoure l'UNIL lors du congrès de 1989 pour exposer la règle déontologique qu'elle projette d'adopter afin d'encadrer les prêts financés sur ce type de fonds : « (...) *on peut s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à élaborer une recommandation pour les prêts à personnes physiques pour que l'octroi de cette nouvelle liberté ne prête pas le flanc à terme plus ou moins rapproché à des critiques plus ou moins fondées. L'UNIL serait dans son rôle de prévention en agissant ainsi mais elle doit se garder évidemment de toutes prises de positions contraignantes où elle pourrait être accusée de faire ce qu'elle reproche parfois à d'autres de vouloir faire* » (UNIL, 1989a, op. cit., p. 2).

³ Dans la plupart des cas, la réussite d'une opération de regroupement se mesure avant tout à la capacité des acteurs à résoudre l'équation consistant à diviser par deux les nombres de postes de direction et de mandats de représentation au conseil d'administration.

⁴ UNIL, 1989b, op. cit., p. 14.

2.3.2 Les limites posées à la mise en œuvre de la convention d'objectifs

L'apprentissage que l'UNIL s'efforce de susciter chez les CIL au tournant des années 1990 porte en grande partie sur la mise en œuvre de la convention d'objectifs en faveur du logement des populations démunies (voir *supra*). À l'instar des initiatives développées dans le but de résorber certains dysfonctionnements de l'institution, la mise en œuvre des engagements contractés auprès des pouvoirs publics occasionne néanmoins diverses formes de résistances chez les organismes collecteurs. Ces résistances sont perceptibles en creux dans les synthèses des travaux préparatoires au Congrès de Paris – et tout particulièrement dans le rapport établi par la Commission déontologie et éthique. Elles portent d'abord sur les modalités de financement des opérations d'habitat social et sur les rapports qu'entretiennent les CIL avec les organismes d'HLM dans le cadre du « 9 % ». La nature de ce dispositif a en effet pour conséquence de ranimer les inquiétudes qui contribuent historiquement à détourner les CIL de certains types d'opérations – les programmes conçues par les offices publics d'HLM en général et les opérations de réhabilitation du parc existant en particulier. Ces inquiétudes pèsent manifestement sur les recommandations émises par la Commission déontologie et éthique qui apparaissent relativement frileuses au regard de l'esprit de la convention d'objectifs. Les membres de cette commission estiment par exemple que le caractère très social des opérations proposées par les organismes d'HLM ne doit pas inciter les CIL à renoncer aux contreparties auxquelles l'investissement de la PEEC ouvre habituellement droit¹. En érigeant l'obtention d'une contrepartie en principe fondamental de l'action du 1 % logement, ils suggèrent ce faisant aux CIL ni plus ni moins que d'opérer une sélection parmi les opérations éligibles au « 9 % »².

Dans le même ordre d'idées, il est recommandé aux organismes collecteurs de ne pas céder aux pressions que les organismes constructeurs sont susceptibles d'exercer sur eux pour

¹ « Le 1 % logement n'a jamais été, n'est et ne peut être une aide publique dispensée sans contrepartie : sa raison d'être est justement d'apporter en échange d'un effort financier de l'entreprise une plus-value sociale ou économique. Les CIL sont les gardiens de cette raison d'être et pour exercer ce rôle, ils doivent impérativement conserver une totale maîtrise des investissements et de leurs contreparties, dans l'immédiat comme dans le temps » (UNIL, 1989a, *op. cit.*, p. 6).

² Le principe d'une sélection dans le financement des opérations de réhabilitation du parc locatif social avait déjà été explicité lors du Congrès de Lille en 1984 : « (...) le premier devoir (des CIL) est de vérifier que les opérations concernent, au moins pour une part significative, les salariés des entreprises dont ils reçoivent les cotisations et qu'elles comportent pour ces dernières une contrepartie sérieuse, notamment lorsqu'il s'agit d'opérations de réhabilitation dans les quartiers sensibles » (Cahiers de l'UNIL, 181-182, octobre-novembre 1984, p. 40).

obtenir des concours financiers prenant la forme de subventions¹. Selon eux, recourir à cette formule reviendrait en effet à accroître la vulnérabilité de l'institution vis-à-vis de son environnement², sans compter que le CIL y perdrait les garanties offertes par le « *lien de droit* » instauré par la formule au prêt³. Le refus de toute forme de subvention relève de la prudence gestionnaire la plus élémentaire, logique qui justifie également de proscrire les prêts assortis de taux exagérément bas⁴. Si cette recommandation est conforme aux règles déontologiques adoptées par l'UNIL pour lutter contre les excès de la concurrence, elle apparaît cependant peu compatible avec l'esprit de la convention d'objectifs qui attend des CIL qu'ils consentent à ajuster leurs concours à la spécificité sociale des opérations éligibles au « 9 % ». Elle semble davantage répondre à une logique financière dans laquelle la préservation de la capacité d'investissement des CIL primerait sur la réalisation d'interventions très sociales au nom de l'intérêt collectif du 1 % logement et de ses ressortissants⁵.

Les réticences exprimées à l'égard de la convention d'objectifs concernent ensuite le développement de la contractualisation. Au principe d'une extension du champ des emplois définis en accord avec les pouvoirs publics, les CIL associés en 1989 à la préparation du Congrès de Paris opposent plusieurs restrictions. Pour les acteurs locaux, la négociation avec l'État doit demeurer cantonnée à des domaines limités. Créé pour satisfaire avant tout les besoins des salariés des entreprises, le 1 % logement se doit selon eux d'être le « *financier intelligent du social* », c'est-à-dire de mesurer le soutien qu'il apporte aux politiques gouvernementales de façon à être en situation de remplir efficacement sa mission principale. Une fois de plus, l'argumentation mobilise le registre de la rationalité gestionnaire pour justifier les entorses faites à la finalité sociale de la convention d'objectifs. L'intérêt lié à

¹ Cette préoccupation est mise en avant depuis plusieurs années, ce dont témoigne un article des *Cahiers de l'UNIL* appelant les CIL à « *savoir résister aux exigences de certains constructeurs ou bailleurs (tels certains offices d'HLM gourmands de subventions)* » (151-152, mars-avril 1982, p. 131).

² Dans cette hypothèse, « (...) *l'habitude de considérer le 1 % comme une subvention publique serait à coup sûr prise* (et de telles pratiques risqueraient) *d'accréditer que le 1 % est abondant puisqu'utilisable sans avoir à être régénéré* » (UNIL, 1989a, *op. cit.*, p. 6).

³ Cette formule est évoquée comme permettant au CIL d'insérer dans les conventions de réservation des clauses de pénalité en cas de non-exécution des contreparties et de soumettre l'organisme constructeur à un contrôle qu'exclurait l'usage de la subvention.

⁴ S'ils estiment que l'augmentation du coût de la ressource financière liée à l'inflation doit être « *tempérée* » par les organismes collecteurs de façon à éviter de pénaliser la construction d'HLM, les membres de la commission précisent cependant que « *cette tempérance ne doit pas conduire les CIL à rogner leurs marges jusqu'à l'imprévoyance et à proposer des produits à un prix inférieur à leur coût de revient* » (*ibid.*, p. 8).

⁵ Cette préoccupation est logiquement relayée par la Commission déontologie et éthique : « *La forte baisse du versement obligatoire des entreprises intervenue depuis 1981 et l'absence de garanties légales sur son évolution conduisent à rechercher tous les moyens de préserver pour l'avenir la capacité d'intervention du 1 % logement. (Il s'agit) de conserver leur "pouvoir d'achat" aux fonds prêtés afin que les générations à venir puissent en bénéficier comme leurs aînés* » (*ibid.*, p. 8).

l'orientation d'une partie des fonds vers des opérations très sociales est systématiquement contrebalancé dans le discours des dirigeants de CIL par la nécessité de respecter les règles de bonne gestion financière : « *Vocation sociale et responsabilité financière des organismes gestionnaires du 1 % logement conduiront ainsi les CIL à mener de pair politique sociale dynamique et gestion économique prévoyante* »¹.

Conclusion : la détérioration de la justification élaborée par l'UNIL

La question de l'autorité de l'UNIL se situe au cœur de notre analyse du processus d'apprentissage entamé par les membres de l'institution à partir du milieu des années 1980. À la lumière des éléments exposés dans les pages précédentes, plusieurs tendances peuvent être mises en évidence quant à la capacité de l'UNIL d'amener ses adhérents à développer des interventions participant à la fois d'un renforcement simultané de l'autonomie du 1 % logement et de son intégration dans la politique du logement (capacité à susciter des dispositions à agir conformes aux vertus présumées de l'institution, capacité à produire de l'adhésion aux réformes et à éviter que l'intégration dans la politique du logement ne s'opère aux dépens de la cohésion de l'institution...). Certaines d'entre elles manifestent une continuité évidente avec l'action mise en œuvre par l'UNIL pendant la séquence qui suit sa création (1968-1983). Une telle continuité s'exprime dans les intentions des acteurs nationaux (convaincre les dirigeants locaux de la valeur des réformes engagées, les amener à opérer les changements nécessaires dans leurs interventions). Elle se signale aussi dans la réception des recommandations que ces responsables émettent en direction des acteurs locaux (permanence chez les CIL d'une propension à résister au changement) ainsi que dans les mécanismes à l'origine de ce type de dynamiques – mécanismes qui résultent notamment de la structuration des organisations représentant les employeurs et les salariés ainsi que de la manière dont fonctionne le système français des relations professionnelles.

D'autres tendances marquent une inflexion dans l'intervention développée par l'UNIL à destination des CIL. Elles proviennent dans une large mesure du contexte caractéristique de la seconde moitié des années 1980 et de l'influence que ce contexte exerce sur les dispositions des acteurs en présence. En accentuant le poids des intérêts de structure et en mettant l'accent sur les manquements imputables aux acteurs du paritarisme, la réduction par tranches successives du taux de la PEEC contribue en effet à renforcer les difficultés rencontrées par

¹ UNIL, 1989b, *op. cit.*, p. 2.

l'UNIL pour impliquer les CIL dans la mise en œuvre de l'exercice de légitimation. La justification élaborée à l'intention de ces derniers signale à l'inverse une incapacité inédite des représentants du 1 % logement à s'élever au-dessus des intérêts particuliers et des intérêts collectifs regroupés dans les organes de l'institution. L'objet des pages suivantes est d'éclairer cette dégradation de la justification produite par l'UNIL. Pour cela, nous nous efforçons de dégager les manifestations les plus évidentes de ce phénomène, avant d'en mettre en exergue les principaux mécanismes causaux, puis d'en mesurer les implications en termes de construction d'une capacité à établir la légitimité du 1 % logement¹.

Une résistance fondamentale à la pédagogie dispensée par l'UNIL

Les difficultés rencontrées par l'UNIL pour convaincre les CIL d'intégrer l'impératif de justification et les inciter à modifier leurs pratiques en conséquence se manifestent à travers plusieurs signes. Cette impuissance pointe à travers les diverses formes de résistances à l'œuvre dans les domaines d'intervention où les acteurs locaux sont censés opérer des changements. Ces résistances se manifestent d'abord sur la question de l'emploi des fonds, et plus précisément sur la propension des gestionnaires de la PEEC à prendre en compte les finalités sociales de la politique du logement dans les investissements qu'ils réalisent avec les fonds versés par les entreprises. Les CIL émettent d'emblée une série de réserves à l'encontre de la convention d'objectifs pour l'intervention du 1 % logement en faveur des populations démunies (voir *supra*). Ces réserves, qui s'expriment principalement sous couvert de recommandations sur les modalités de financement des opérations éligibles au « 9 % », dénotent chez les acteurs locaux une volonté très nette de limiter la portée des engagements sociaux contractés à l'échelle nationale par les partenaires sociaux. Elles révèlent la réticence nourrie par la majorité d'entre eux à l'idée d'inscrire l'utilisation des fonds dans la logique de contribution à la solidarité qui sous-tend l'accord conclu avec l'État. Cette réticence se déclare ouvertement dans plusieurs prises de positions publiques. Le président du Conseil fédéral de l'UNIL, Jean Coursaget, s'indigne ainsi lors du Congrès de Paris que les CIL aient été trop longtemps traités comme des « *assistantes sociales* »². D'une manière générale, le

¹ Une fois de plus, la mobilisation des savoirs constitués sur l'évolution du système de protection sociale et du paritarisme constitue un moyen pour nous de mettre en perspective les dynamiques observées dans le cadre spécifique du 1 % logement.

² *Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 40. Notons que les acteurs de l'institution n'ont pas attendu la conclusion de la convention d'objectifs pour afficher ce type de préventions. Pendant le Congrès de Nice en 1987, l'hypothèse d'un développement de la gamme de services délivrés aux salariés en difficulté se heurte ainsi

discours des membres de l'institution s'appuie sur la finalité déclarée du 1 % logement – le logement des salariés – pour fixer une limite à la mise en œuvre de la convention d'objectifs : les fonds investis au titre du « 9 % » doivent bénéficier prioritairement aux salariés des entreprises et n'ont pas vocation à se substituer aux interventions sociales relevant de la compétence de l'État.

Cette position des représentants économiques et sociaux du 1 % logement n'est pas nouvelle ni réellement surprenante dans le contexte des années 1980. Elle est en effet conforme à l'approche que les acteurs du paritarisme ont tendance à adopter dans plusieurs champs de la protection sociale pendant cette période. Cette approche fait d'ailleurs l'objet d'un consensus tacite entre une partie des élites politico-administratives et les échelons centraux des organisations patronales et syndicales (pour la majorité d'entre elles). Elle naît de la convergence qui s'opère au début des années 1980 entre le CNPF et le ministère des Finances sur la volonté de réformer le système de protection sociale. Pour les tenants de cette régulation libérale qui accroît alors son influence sur l'élaboration des politiques publiques, il s'agit de mettre en œuvre un projet en gestation depuis la fin des années 1970 qui consiste à substituer l'impôt aux cotisations sociales comme source de financement d'une partie de la protection sociale¹. Selon eux, le système gagnerait en efficacité et en cohérence en se scindant en deux logiques distinctes : « *une logique dite "universelle" distribuant à toute la population des prestations fiscalisées et forfaitaires (et) une logique dite "professionnelle" distribuant des prestations cotisées et proportionnelles au revenu d'activité aux seuls actifs et à leurs ayants droit* »². En dissociant le système d'indemnisation du chômage en deux régimes – le « chômage normal », qui demeure du domaine de l'assurance et de la gestion paritaire, et le « chômage de masse », qui relève désormais de l'impôt et de l'État –, l'accord interprofessionnel conclu en 1984 dans le cadre de l'UNEDIC constitue la première traduction politique de ce consensus en faveur d'un recul de la cotisation sociale³. Animées de la même manière par la volonté « *de protéger l'institution paritaire de l'État en érigeant une sorte de "cordon sanitaire" autour des cotisations sociales et autour des prestations qu'elles financent* »⁴, les organisations syndicales (à l'exception de la CGT) rallient à cette occasion l'approche du CNPF. En réduisant la portée de la cotisation sociale, l'accord conforte

dans les débats à un rappel à l'ordre très clair de plusieurs participants : « *Il ne faut pas aider les ménages désolabilisés : ce n'est pas le rôle du 1 % logement* » (UNIL, 1987, *op. cit.*, IV, juin, p. 22).

¹ Cf. chapitre V.

² B. Friot, T. Colin, A. Abdelmoumène, 1995, « L'originalité du système français de protection sociale française », *Revue française des Affaires sociales*, 4, octobre-décembre, p. 45.

³ L. apRoberts, C. Daniel, U. Rehfeldt, E. Reynaud, C. Vincent, 1997b, « Formes et dynamiques de la régulation paritaire », *La Revue de l'IRE*, 24, printemps-été, p. 35-36.

⁴ *Ibid.*, p. 36.

cependant avant tout les intérêts d'un patronat qui, après avoir longtemps conçu l'accroissement des prestations sociales comme un moyen d'abaisser la pression sur les salaires directs, aspire désormais à « *se décharger du poids des externalités négatives de ses décisions* »¹.

La résistance des CIL s'applique également aux multiples initiatives élaborées par les représentants nationaux du 1 % logement dans le but de favoriser une meilleure coordination des pratiques locales. À l'instar de ce qui s'observait déjà au cours des années 1970, les responsables des organismes collecteurs se montrent globalement peu disposés à tolérer le principe d'une régulation de leurs activités par l'UNIL. Cette réticence s'exprime de plusieurs manières. Elle est patente sur la question de la régulation de la concurrence qui s'opère entre les CIL au moment de la collecte de la PEEC. Dans ce domaine, il est évident que les efforts mis en œuvre par les acteurs de l'UNIL pour réguler les pratiques commerciales développées en direction des entreprises ne rencontrent qu'un faible écho chez les organismes collecteurs du 1 % logement. Cette difficulté s'explique principalement par l'opposition que nourrissent les acteurs locaux envers toute forme d'intervention susceptible à leurs yeux de porter atteinte à leur autonomie de gestion². Si le problème n'est pas nouveau, il acquiert une importance accrue dans le contexte des années 1980, alors que l'émergence de la rationalité gestionnaire et les réductions successives du taux de la PEEC poussent l'UNIL à renforcer les recommandations qu'elle émet sur le thème de la concurrence. Il explique qu'en dépit de la vigueur acquise par la contrainte externe, les instruments conçus par l'UNIL pour juguler les effets de la concurrence peinent au cours de cette décennie à revêtir un caractère opérant³.

Outre les freins qu'ils imposent à l'adoption d'une discipline librement consentie en matière de pratiques commerciales, les CIL manifestent également des résistances évidentes dans le domaine de l'innovation. Ces résistances se lisent dans l'évolution de l'action développée par l'UNIL à ce sujet. Il apparaît rapidement au début des années 1980 que les

¹ B. Friot, 1998, *op. cit.*, p. 271.

² Un responsable de CIL explicitera cette opposition en se penchant rétrospectivement sur la déontologie dont l'UNIL tente d'assurer la diffusion au cours des années 1980 : « *Les instances de l'époque ont essayé de réglementer et contrôler certaines actions engagées par les CIL. Rappelez-vous les premières notes de déontologie de l'UNIL sur les prêts sans intérêts... Mais si l'intention était certainement excellente, les moyens étaient-ils donnés à cette structure pour faire respecter les règles minimum ; mais surtout ceux à qui elles auraient été opposables, étaient-ils prêts à les accepter et là je n'en suis pas sûr du tout, pour ne pas dire je suis sûr qu'ils ne le souhaitaient pas* » (APIC formation, 1992, *Compte rendu de la conférence du 3 février. La concurrence des organismes collecteurs du "1 % logement" : quelles règles du jeu ?*, p. 11).

³ C'est le cas en particulier du Label qui attend 1989 pour trouver réellement sa place dans la déontologie élaborée par l'UNIL (voir *supra*). Plusieurs membres de l'institution déploraient à ce propos lors du Congrès de Nice que « *l'idée de définir un Label comme base déontologique de l'activité des collecteurs, retenue par l'UNIL dès le début des années 1980, n'ait toujours pas trouvé de débouché concret en 1987* » (UNIL, 1987, *op. cit.*).

dispositifs mis en place quelques années plus tôt pour encourager le développement de pratiques originales dans le champ de l'accèsion à la propriété (ACAP) et de la mobilité (prêts-relais) n'engendrent pas de changements notables au niveau des interventions mises en œuvre par les CIL dans ces domaines¹. Suite à cet échec relatif, les responsables nationaux de l'institution semblent faire passer au second plan l'ambition consistant à développer une coordination des interventions des CIL *via* la mise en place d'instruments chargés de favoriser la généralisation des pratiques innovantes. Cette inflexion peut s'interpréter comme le résultat d'un arbitrage qui conduit alors l'UNIL à mettre l'accent en priorité sur l'adaptation des pratiques locales aux impératifs de la rationalité gestionnaire. Elle s'apparente aussi de la part des représentants nationaux du 1 % logement à un aveu d'impuissance devant l'inertie caractéristique des interventions menées sur le terrain par les membres de l'institution. Indépendamment des particularismes qui reflètent les caractéristiques des marchés locaux de l'habitat et qui tendent à primer sur les recommandations nationales, les choix réalisés par les CIL en matière d'utilisation des fonds témoignent en effet de l'influence qu'exercent les habitudes et les savoir-faire dans les processus de prise de décision qui se déroulent en leur sein. Le poids des routines se révèle au cours des années 1980 dans le fait qu'elles tendent d'une manière générale à empêcher les responsables locaux de se poser la question de l'adaptation de l'outil aux transformations du contexte socioéconomique.

L'inertie de ces acteurs face aux initiatives développées par l'UNIL en matière d'innovation ne s'explique cependant pas uniquement par l'accumulation des choix antérieurs et par la contrainte que cette situation exerce sur l'action. À l'instar des réactions provoquées par les autres initiatives des représentants nationaux de l'institution, cette attitude est également symptomatique de la crainte suscitée par l'hypothèse d'une coordination nationale de l'emploi des fonds chez une majorité de CIL. Cette crainte est comparable à celle qui transparissait déjà sur le même sujet au cours des années 1970. Elle se focalise pour l'essentiel sur la perspective d'une émancipation de l'UNIL vis-à-vis des CIL et sur les risques qui dérivent d'une telle évolution aux yeux des acteurs locaux (concentration des pouvoirs, remise en cause du caractère décentralisé du 1 % logement...).

Paradoxalement, il semble que ce soit la peur similaire d'une intégration forcée et d'une perte d'autonomie qui – à l'image de la séquence précédente – explique la réticence des CIL à inscrire leurs interventions dans les politiques locales de l'habitat. Réactualisée par la convention d'objectifs conclue en 1989, la question de l'adaptation des structures du

¹ Cf. chapitre VI.

1 % logement à la décentralisation et celle d'une prise en compte accrue des objectifs définis par les élus locaux dans l'utilisation des fonds butent de manière identique sur l'absence de disposition réelle des CIL envers la concertation avec les représentants du pouvoir politique. Cette tendance se manifeste en réaction aux orientations présentées aux participants du Congrès de Paris pendant lequel les responsables de l'UNIL défendent l'hypothèse d'une déclinaison territoriale de la contractualisation avec les pouvoirs publics. Pour les représentants nationaux de l'institution, une telle évolution aurait pour vertu d'accroître le champ de l'échange politique ainsi que les avantages résultant de ce type de configurations pour les acteurs du 1 % logement. Moyennant un abandon de la prétention des organismes collecteurs à détenir le contrôle exclusif de la ressource issue de la PEEC, la conclusion de contrats locaux avec les maires aurait en particulier l'avantage d'élargir significativement la base des protections dont l'institution jouit à l'intérieur de la sphère politique¹.

La présentation de ce projet ne provoque cependant pas la réaction escomptée chez les CIL. Soucieux avant tout d'empêcher toute évolution susceptible d'entraîner une dilution de la spécificité du 1 % logement ou une perte de contrôle sur l'utilisation des fonds, les responsables locaux accordent au discours des responsables fédéraux une attention polie, quand ils ne lui opposent pas des arguments mettant en garde contre les risques dont ils affublent le développement de la contractualisation au plan local². Cette résistance s'inscrit alors dans la continuité des comportements adoptés au début des années 1980 dans le contexte de la Réforme tranquille – comportements à l'origine de la dévitalisation progressive des structures mises en place au niveau territorial afin de favoriser la concertation avec les pouvoirs publics (comités départementaux de l'habitat) ou le dialogue entre CIL (COLOCIL, groupements départementaux de collecteurs, URCIL). Elle dénote la permanence des réticences qui empêchent les acteurs locaux de faire l'apprentissage des exigences de la

¹ « Rappelant constamment les origines et la vocation du 1 % logement, intégrant les grands objectifs nationaux économiques ou sociaux, adaptant les règles nationales d'utilisation à la réalité des besoins à satisfaire, ces principes inscrits dans des accords cadres peuvent contribuer à un apprentissage de la meilleure utilisation du 1 % dans le respect de ses contraintes, écartant du même coup les appels inconsidérés à des réformes ou à une réglementation. Alors les partenaires du 1 % seront-ils amenés à mieux défendre le 1 % logement car ils en auront besoin pour assurer leur propre développement, sans que les contreparties liées aux engagements financiers du 1 % ne soient ressenties comme une gêne à leur action » (UNIL, 1989b, *op. cit.*, p. 12).

² Ce discours défensif – qui s'appuie comme souvent sur une conception de la légitimité du 1 % logement fondée sur une approche contributive de la PEEC – fait directement écho aux revendications formulées par certains maires pour obtenir une représentation spécifique dans les conseils d'administration des CIL : « *Gestionnaires de fonds privés, créés par le travail et l'investissement des employeurs et des salariés, les CIL et CCI doivent être animés et administrés par ceux-là même qui leur apportent les moyens d'agir. Il ne saurait être question que des tiers puissent s'ingérer dans leur gestion. Cependant, le respect de ce principe n'exclue nullement, bien au contraire, que dans les conseils d'administration de certains organismes associés aux CIL, une place, même large, et parfois même, majoritaire, soit faite à des représentants des élus, des pouvoirs publics ou d'institutions diverses. Encore faut-il que dans ces organismes, il soit clairement établi que seul l'apport financier crée à la fois le droit de décider de l'utilisation et le devoir de garantir la gestion* » (*ibid.*, p. 11).

décentralisation faute d'être en mesure de développer des pratiques coopératives et de concilier les enjeux antagonistes de l'autonomie et de l'intégration.

Un apprentissage qui achoppe sur l'absence d'approche socioprofessionnelle du logement

L'impuissance de l'UNIL à mettre en œuvre une pédagogie efficace auprès des CIL s'explique en partie par le contexte : la définition unilatérale de réductions successives du taux de la PEEC contribue à rendre peu audible les discours arguant que la préservation de l'autonomie du 1 % logement nécessite une intégration accrue et librement consentie de l'emploi des fonds dans la politique du logement. Elle renvoie également à des facteurs structurels qui tiennent singulièrement à la structuration et aux modalités de fonctionnement des partenaires sociaux. Ainsi que nous l'avons déjà constaté pour la séquence 1968-1983, les divisions internes à la sphère professionnelle et l'incapacité des acteurs économiques et sociaux à élaborer une approche autonome de la question du logement restreignent considérablement l'autorité dont les échelons nationaux – les responsables de l'UNIL en particulier – sont en mesure de se prévaloir au sein de l'institution¹.

Ces limites prennent deux formes principales pendant la seconde moitié des années 1980. Elles proviennent en premier lieu de l'atonie caractéristique de l'action mise en œuvre par les syndicats représentant les salariés dans le secteur du logement. À l'image des décennies précédentes, ces organisations se révèlent largement inaptées à définir une approche représentative des intérêts de leurs mandants et, ce faisant, à peser réellement sur le contenu des décisions élaborées dans les instances politiques du 1 % logement. Cette incapacité s'observe au niveau des CIL, organismes dans lesquels les mandataires représentant les salariés ont tendance à entériner de manière systématique les décisions préparées par la technostructure². Elle est également perceptible à travers les positions adoptées sur la question du 1 % logement par les échelons confédéraux. Sur ce point, la teneur des discours officiels apparaît comme souvent en décalage avec les enseignements que l'on peut tirer de l'analyse. Alors que les responsables de l'institution défendent l'idée d'un regain d'investissement des

¹ Cf. chapitre VI.

² La relative passivité des acteurs locaux du paritarisme se manifeste clairement lors des débats dont les congrès de l'UNIL constituent le cadre. À l'exception notable d'un rappel émis lors du Congrès de Nice de sorte que les initiatives mises en œuvre par les CIL pour améliorer la connaissance des besoins en logements n'empiètent pas sur les prérogatives des représentants des salariés, les prises de position des mandataires syndicaux convergent en tous points avec les vues exprimées par les autres acteurs issus des CIL.

partenaires sociaux à partir de l'élaboration de la déclaration paritaire du 16 mai 1983¹, c'est plutôt le constat d'une certaine continuité dans le positionnement des acteurs nationaux – et en particulier celui des responsables syndicaux – qui s'impose dans les faits².

Continuité d'abord dans le contenu des revendications émises à l'intention des pouvoirs publics et du patronat concernant l'architecture de l'institution. Elle filtre alors autant des dimensions qui font consensus entre les syndicats (instauration de la présidence tournante et d'un paritarisme arithmétique dans les instances politiques des CIL et de leurs filiales, retour au taux originel de la PEEC, extension de l'obligation d'investir aux entreprises de moins de dix salariés, etc.) que des demandes qui trahissent la segmentation du paysage syndical français. Ainsi, la question de la répartition du pouvoir de décision en matière d'emploi des fonds suscite des approches sensiblement différentes d'une organisation à l'autre : la CGT continue de plaider en faveur d'une réforme de la composition du conseil d'administration des CIL sur le modèle de la gestion par les intéressés de 1945 (deux tiers de membres représentant les salariés contre un tiers de représentants patronaux), la CFTC appelle à une refondation de l'institution *via* la négociation d'un accord national interprofessionnel³, la CGT-FO réclame à l'inverse l'adoption d'une loi garantissant le caractère social des investissements réalisés avec les fonds issus de la PEEC⁴, la CFDT enfin se situe dans un

¹ C'est la thèse que soutient Bernard Dupré dans l'autocritique à laquelle il convie l'assemblée des participants au Congrès de Nice en 1987 : « *Il faut dire à notre décharge (...) que les entreprises et leurs organisations patronales autant que syndicales de salariés nous ont, au cours de la dernière décennie, un peu abandonnés à nous-mêmes, encore que, depuis la signature de la Convention paritaire en 1983 (...) la tendance s'est inversée* » (UNIL, 1987, *op. cit.*).

² L'existence d'une continuité dans ce domaine est propre à la manière dont un groupe d'intérêt construit l'autonomie du groupe social dont il prétend être le représentant. Ce phénomène est révélateur du rôle central des répertoires d'action dans lesquels les groupes puisent leurs moyens d'action, mais aussi « *des contraintes stratégiques qui tiennent : à l'état des répertoires d'action existant dans une société déterminée ; à l'usage antérieur de ces répertoires par le groupe considéré ; aux ressources dont le groupe dispose, qui impliqueront que le recours à telle ou telle stratégie (sur le long terme ou sur le court terme) est impossible, inutile, incongru, impensable ou va de soi* » (M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 102).

³ « *La CFTC est très attachée à la philosophie qui a présidé à la création du 1 % logement. Elle considère qu'il appartient aux partenaires sociaux, à travers un accord national interprofessionnel, de définir, en partant des besoins des entreprises (employeurs et salariés), les modalités de versement et d'utilisation de cette ressource gérée dans le cadre d'un réel paritarisme. Le rôle du législateur serait donc de constater l'accord intervenu entre les partenaires sociaux, accord conclu pour une durée déterminée et révisable en fonction de l'évolution des besoins* » (J. Guyard, *op. cit.*, 1991).

⁴ « (...) *légalement l'employeur peut s'acquitter de sa contribution sans se soucier de l'emploi qui en est fait et sans demander la moindre contrepartie au profit de ses salariés en quête de meilleures conditions de vie. (...) le pouvoir discrétionnaire dont dispose l'employeur, et, cela, malgré la création des commissions logement dans le cadre de la "Loi Dassault", peut inciter à l'utilisation du 1 % comme élément de la politique d'embauche de l'entreprise ou pour faciliter le redéploiement industriel et la mobilité professionnelle. La CGT Force Ouvrière demande que l'objectif du 1 % logement soit mieux défini par la loi dans un sens social sans ambiguïté, de façon que ce financement généré par le travail des salariés et, à ce titre, considéré comme faisant partie du salaire différé, ne soit pas dévoyé pour des raisons économiques ou financières. (...) En matière de 1 % il est évident qu'il n'y a que la loi qui puisse en apporter la garantie, tant il est vrai "que pour le faible c'est la loi qui protège et la liberté qui opprime"* » (*ibid.*).

entre-deux en défendant l'idée d'une extension simultanée du champ conventionnel et de la contractualisation avec les pouvoirs publics¹.

Continuité ensuite dans les positions adoptées sur la définition de l'emploi des fonds proprement dit. Ce qui caractérise avant tout l'intervention des organisations représentant les salariés dans la seconde moitié des années 1980, c'est en effet l'absence de projet lisible concernant l'utilisation de la ressource financière du 1 % logement. À l'exception du CNPF, qui met régulièrement en avant des enjeux tels que l'accompagnement de la mobilité professionnelle, les partenaires sociaux peinent à définir une vision spécifique de ce que devrait être l'action du 1 % logement en faveur du logement des salariés. Faute de pouvoir atteindre un degré de généralité suffisant dans leur approche, certaines organisations limitent le champ de leurs revendications à la défense d'intérêts catégoriels (renforcer les aides délivrées aux salariés des petites et moyennes entreprises pour la CGPME ou aux cadres pour la CGC). D'autres organisations se contentent d'affirmer la nécessité de réserver le bénéfice des aides aux salariés des entreprises (selon la thèse du « salaire différé » n'ayant pas vocation à financer des « charges indues ») sans donner plus de précisions sur les types d'emplois en mesure de répondre de manière pertinente aux besoins caractéristiques de cette catégorie de la population².

Certes, la CFDT continue de se distinguer en faisant entendre une voix singulière dans la sphère syndicale³. Elle en appelle régulièrement à un investissement accru des acteurs socioprofessionnels dans les territoires, ceci notamment afin d'améliorer la connaissance des

¹ Dans la lignée des préconisations élaborées par la commission des aides publiques au logement (J.-M. Bloch Lainé, 1989, *op. cit.*), la confédération cédétiste prône à la fois l'instauration par la voie conventionnelle d'une contribution supplémentaire des entreprises – contribution distincte de la participation imposée par la loi et modulable selon les régions ou les branches d'activités en fonction des besoins – et la généralisation de la démarche contractuelle à tous les niveaux du 1 % logement : au sein de l'entreprise (entre la direction et le comité d'entreprise), entre les entreprises et les CIL (conclusion de contrats pluriannuels précisant les montants des versements et les contreparties), entre les CIL et les collectivités locales (participation à la définition des politiques locales de l'habitat) et entre les partenaires sociaux et l'État (dans la continuité de la convention d'objectifs conclue en 1989). Elle prend soin dans ce cadre d'exposer les fondements rendant légitime la participation des membres de l'institution à la définition des politiques locales de l'habitat : « Représentant le monde des entreprises, les partenaires sociaux et les CIL se trouvent être les mieux placés pour faire apparaître les besoins des entreprises et de leurs salariés par rapport au cadre de vie (axe de circulation, transport, équipement et logement) » (J. Guyard, *op. cit.*, 1991).

² Cette carence doctrinale se signale notamment à la lecture du rapport réalisé en 1989 par le Conseil économique et social sur la politique du logement (D. Pêtrequin, 1989, *Le bilan et les perspectives d'évolution du logement en France. Rapport du Conseil économique et social*, Paris, Direction des journaux officiels). Si le cas du 1 % logement est évoqué à plusieurs reprises dans le corps du texte, c'est seulement pour dénoncer la « fiscalisation » progressive de la ressource et appeler les pouvoirs publics à organiser une concertation nationale visant à examiner les possibilités d'extension de la PEEC à l'ensemble des salariés. Regroupées en annexes de l'avis adopté par le Conseil Economique et Social, les déclarations des organisations syndicales se font discrètes en revanche sur la question des finalités à donner au 1 % logement. Alors que la CGT se borne à rappeler les orientations dégagées par le rapporteur, la CFE-CGC et la CFTC jugent utile d'exprimer leur attachement à l'égard de l'institution. La CFDT et la CGT-FO éludent pour leur part le sujet.

³ Cf. chapitre VI.

besoins en logement. Elle milite également en faveur d'une propension plus marquée des acteurs du 1 % logement à développer des interventions permettant d'« élargir la cause » et de prendre en compte les besoins en logement des populations défavorisées ou immigrées. La portée de son action est cependant fortement contrainte par le contexte de crise syndicale et les effets qu'il comporte sur le niveau des effectifs adhérents : « *La CFDT a perdu la moitié de ses adhérents entre 1973 et 1983, où elle est à 450 000-500 000 adhérents, on remonte à partir de 1984-1985. Donc (...) ces secteurs qui étaient marginaux par rapport à l'action syndicale ont été complètement délaissés* »¹. À l'instar des autres syndicats, les contraintes inhérentes à l'élaboration d'une approche autonome dans le secteur du logement se double chez cette organisation d'un problème de moyens, à l'origine d'une difficulté à assurer une présence efficace dans la totalité des enceintes où s'élabore la politique d'emploi des fonds du 1 % logement.

À ce manque de moyens matériels et humains s'ajoute un déficit de ressources politiques des syndicats représentant les salariés. Ce déficit ne résulte pas uniquement des limites de la capacité de représentation des organisations syndicales. Il dérive également de la réticence nourrie par le patronat à l'idée d'associer pleinement celles-ci à la gestion des fonds issus de la PEEC. Il se manifeste au niveau des instances politiques des CIL : les mandataires syndicaux demeurent généralement minoritaires en nombre dans les assemblées paritaires, conséquence du caractère timoré de la Réforme tranquille sur ce point. Il est également perceptible à l'échelle nationale. Les centrales syndicales y sont marginalisées en raison de leur absence supposée de responsabilité gestionnaire, de leurs divisions et de leur faible représentativité. Elles sont dépourvues des ressources qui permettent au CNPF de peser dans la relation avec le politique : capacité présumée à exprimer le point de vue des entreprises assujetties à la PEEC ainsi qu'à orienter les pratiques des CIL *via* l'intervention de l'UNIL, maîtrise de la zone d'incertitude attachée au positionnement des représentants des employeurs sur la question du 1 % logement dans le contexte de la bataille patronale pour la réduction des prélèvements obligatoires², etc. Elles apparaissent de surcroît barrées par la confédération

¹ Entretien URS1.

² Tout indique que le CNPF a tendance à jouer de l'existence d'un débat interne sur l'opportunité de conserver en l'état ou de réduire le taux de la PEEC pour donner plus de poids aux positions qu'il défend sur la scène du 1 % logement. L'enjeu figure par exemple en bonne place parmi les facteurs mis en avant par l'organisation patronale pour justifier son positionnement sur l'avenir de la PEEC au tournant des années 1990 : « *Une réflexion approfondie au sujet de l'évolution des prélèvements liés au financement du logement dont fait partie le 1 % logement est actuellement en cours. En effet, le CNPF est soucieux de voir réduire l'écart des charges qui pèsent sur les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes étrangères. (...) En ce qui concerne plus spécifiquement le 1 % logement, le CNPF a toujours pris en considération le fait que le mode de gestion original de cette charge présente pour les entreprises l'avantage de pouvoir constituer un élément de leur politique économique et sociale en contribuant efficacement à l'indispensable adéquation entre les évolutions de l'emploi*

patronale qui rechigne visiblement à les associer aux discussions engagées dans plusieurs organes du 1 % logement¹.

De fait, le CNPF reste l'interlocuteur principal des pouvoirs publics et les syndicats représentant les salariés sont largement tenus à l'écart des processus de prises de décision à l'origine de la création de l'ANPEEC et de la signature de la convention d'objectifs en 1989². Dans ces conditions, les marges de manœuvre dont disposent les organisations syndicales pour influencer sur la gestion des fonds apparaissent très restreintes. En l'absence d'une capacité à définir une approche autonome sur le logement des salariés, leurs prises de paroles (*voice*) s'apparentent bien souvent à des postures qui peinent à masquer leur absence d'investissement réel sur la question. L'option qui consiste pour ces organisations à se tenir aux marges de l'institution (*exit*) – absence de représentation systématique dans les CIL, refus de signer les accords conclus au niveau national avec les représentants patronaux, etc. – apparaît tout aussi insatisfaisante dans la mesure où elle les empêche de porter l'expression de l'intérêt des salariés dans un espace de décision publique (à l'image de la situation vécue par la CGT pendant les années 1960-1970)³. Le caractère pluraliste du paysage syndical français contribue de surcroît à réduire sensiblement la portée de la pression que les syndicats sont en mesure d'exercer sur le patronat en menaçant d'abandonner tout mandat de représentation dans les organes de l'institution⁴.

Au final, la dépendance que ces organisations ont développée à l'égard des ressources matérielles et symboliques attachées à la gestion du 1 % logement conduit la plupart d'entre elles à jouer le jeu de la présence dans l'institution. Les revendications dont elles se font périodiquement le relais afin d'accroître la part qui leur revient dans la « structure de rétribution » sont symptomatiques de cette dégradation de la représentation proposée par les

et celles du logement. Enfin, son affectation quasi exclusive aux aides à la pierre favorise l'activité de la construction et, par conséquent, celle de l'industrie du bâtiment » (J. Guyard, *op. cit.* 1991).

¹ La mise en place tardive du Comité national du 1 % logement témoigne de cette réticence du CNPF. Prévues par le protocole d'accord conclu le 19 mai 1983 entre l'État et l'UNIL, cette instance consultative censée favoriser la participation des partenaires sociaux et des acteurs du 1 % logement à l'élaboration des textes réglementaires n'adopte pas de position notable au cours des années suivantes. Elle doit attendre le décret du 21 janvier 1986 pour voir son existence reconnue par les textes, comme s'il s'agissait alors avant tout d'accentuer formellement le caractère paritaire du 1 % logement en réponse à la loi de finances pour 1986 qui avait instauré une réduction du taux de la PEEC de 0,90 % à 0,77 % quelques semaines auparavant.

² Ce qui n'empêchera pas certaines organisations syndicales de reconnaître *a posteriori* l'intérêt représenté par ces réformes (voir à ce propos les *satisfecit* formulés par la CGT et la CFDT envers l'action de l'ANPEEC dans J. Guyard, 1991, *op. cit.*).

³ Les notions de « prise de parole » et de « défection » sont fréquemment mobilisées pour penser les conditions d'émergence de l'action collective depuis la publication de l'ouvrage d'A. O. Hirschman, 1970, *Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge Mass., Harvard University Press.

⁴ À la différence de la représentation patronale, la défection d'une organisation syndicale n'apparaît pas de nature à vider l'institution de sa capacité à prendre en compte l'intérêt des salariés.

syndicats pendant la seconde moitié des années 1980. Cette attitude contribue à véhiculer l'image d'organisations disposées à monnayer le label paritaire que leur présence confère à l'institution et ne pesant réellement qu'au travers du pouvoir de nuisance qu'elles sont en mesure d'exercer le cas échéant. Elle ne peut manquer d'alimenter un peu plus encore les critiques dénonçant la perte de représentativité des syndicats. Elle s'accompagne *de facto* au niveau des CIL d'un certain nombre de pratiques qui – dans la continuité des tendances observées pendant la séquence précédente – confortent l'idée d'une forme de dérive de la représentation syndicale dans le 1 % logement : propension des mandataires à céder à la logique d'identification des intérêts des salariés à ceux des employeurs qui filtre de la déclaration paritaire adoptée en 1983, tendance des organisations à nommer des professionnels (salariés d'organismes d'HLM notamment) potentiellement tentés d'interpréter l'exercice de leurs mandats à l'aune des intérêts corporatistes dont ils sont porteurs, etc.

L'atonie des organisations représentatives des salariés n'est pas sans conséquence sur les équilibres de forces qui prévalent entre l'UNIL et les CIL. En théorie, les initiatives développées par la première doivent amener les seconds à engager un processus d'apprentissage et à modifier leurs interventions de sorte qu'elles soient compatibles avec l'exercice de légitimation. En pratique, l'incapacité des syndicats à construire un intérêt spécifique des salariés et à confronter celui-ci avec les positions défendues par les représentants des employeurs vide les assemblées paritaires de leur aptitude à définir une approche proprement socioprofessionnelle de la question du logement. Cette absence de projet politique ne s'interprète pas uniquement comme la conséquence de l'asymétrie de ressources qui se manifeste historiquement entre représentants des employeurs et représentants des salariés sur la scène du 1 % logement. Elle joue un rôle décisif dans le processus de transformation du 1 % logement au sens où elle a aussi pour effet d'amenuiser les ressources mobilisables par les responsables de l'UNIL dans leur relation avec les acteurs locaux de l'institution.

La justification interne élaborée par la fédération des CIL – et plus largement l'action mise en œuvre par les acteurs économiques et sociaux – pâtit en second lieu des clivages propres à la sphère patronale. La tension qui s'exerce en particulier dans la relation entre l'interprofessionnel national et les fédérations professionnelles participe des diverses formes d'inertie qui caractérisent l'action des organismes collecteurs dans un certain nombre de domaines. La résistance des acteurs locaux à la logique de rationalisation financière (et au processus de regroupement des CIL au premier chef) s'explique ainsi en partie par l'attachement qu'éprouvent les appareils patronaux locaux envers les ressources procurées par

les organismes paritaires. Le nombre élevé d'organismes collecteurs s'apparente de ce point de vue à une « *dysfonction fonctionnelle* » : il remplit une fonction précise dans le rapport de représentation que les structures professionnelles s'efforcent de construire avec leurs adhérents¹. Cette situation n'est pas neutre du point de vue de l'échange politique. Elle alimente la « *contrainte qui pèse sur les acteurs interprofessionnels et limite leur marge de manœuvre dans la négociation : la volonté des branches professionnelles de préserver à la fois leurs compétences et leurs structures de gestion, qui non seulement permettent de faire fonctionner les appareils de représentation mais assurent l'ancrage de la représentation patronale sur le terrain des entreprises* »². Cette contrainte revêt un caractère double pour les acteurs centraux du patronat. Elle limite considérablement leur capacité à infléchir les pratiques mises en œuvre localement dans le cadre de la gestion et de l'emploi des fonds issus de la PEEC. Elle a également pour effet d'accentuer le déséquilibre qui tend à placer l'interprofessionnel national dans une forme de dépendance financière à l'égard des fédérations professionnelles³.

L'ambivalence de l'UNIL et la tentation de contourner l'épreuve de légitimité

À l'instar des difficultés rencontrées par les syndicats représentant les salariés pour définir une approche spécifique de la question du logement, les rapports de force internes au monde patronal font partie des mécanismes qui contribuent à restreindre l'autorité de l'UNIL auprès des dirigeants des CIL. Alors que le phénomène était déjà perceptible pendant la séquence précédente⁴, la seconde moitié des années 1980 voit ces mécanismes s'imposer davantage encore comme un obstacle à la réussite de la justification élaborée par les représentants nationaux de l'institution. Les dissensions propres à la sphère patronale poussent en effet ces derniers à adopter des positions qui manifestent une ambivalence inédite de leur part. Contrainte d'accorder une place importante aux intérêts particuliers regroupés dans les organismes collecteurs, l'UNIL en vient à opérer certaines contorsions dans le cadre de sa justification interne afin d'accroître sa capacité à susciter l'adhésion des acteurs locaux aux orientations définies à l'échelle nationale. Or, ces contorsions prennent bien souvent une forme de nature à entamer le crédit que le 1 % logement s'efforce de capitaliser auprès de son

¹ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 334.

² *Ibid.*, p. 314.

³ Sur les mécanismes à l'origine de cette situation de dépendance, voir notamment J. Bunel, 1997, *op. cit.*, p. 7-9 et M. Offerlé, 2009, *op. cit.*, p. 53-54.

⁴ Cf. chapitre VI.

environnement. Sur plusieurs aspects, elles s'avèrent incompatibles avec la justification externe au sens où elles voient l'UNIL cautionner des écarts manifestes entre les pratiques des CIL et les finalités sociales de l'institution.

Cette ambivalence trouve un terrain d'application privilégié avec le projet de développement élaboré en 1990 par l'UNIL. Construit avec le concours de plusieurs directeurs d'organismes collecteurs, ce projet qui vise à réformer l'organisation du 1 % logement est présenté aux dirigeants des autres CIL ainsi qu'aux représentants des organisations professionnelles à l'occasion de journées d'études organisées au mois de septembre de cette année à Biarritz¹. Il se structure autour de deux orientations principales. La première consiste en une actualisation des structures et des pratiques locales au regard des exigences engendrées par la transformation de l'environnement institutionnel. Les acteurs locaux sont invités à prendre une série d'initiatives en ce sens. Il s'agit d'abord pour eux d'œuvrer en faveur d'une restructuration du réseau de collecte permettant une plus grande complémentarité entre les interventions de chacun. Plusieurs mesures sont présentées comme devant contribuer à améliorer la qualité de l'offre de services délivrés aux salariés des entreprises sans que cela ne s'accompagne d'un accroissement de la concurrence entre les CIL : le renforcement du « partenariat interne » *via* des mécanismes favorisant la « fluidité des fonds » (voir *supra*), le recours aux services mis à disposition par l'UNIL pour favoriser l'homogénéisation des prestations délivrées par le 1 % logement sur l'ensemble du territoire², ou encore la réalisation de nouveaux regroupements entre organismes collecteurs. L'adaptation des pratiques des CIL aux nouveaux besoins d'intervention s'affirmant dans le domaine du logement passe ensuite selon l'UNIL par l'accentuation des partenariats conclus avec les autres acteurs des scènes locales de l'habitat³. Sur ce point, les concepteurs du projet de développement produisent une argumentation oscillant entre démonstration de l'intérêt

¹ UNIL, 1990, *Journées d'études : quels projets de développement pour les CIL et les CCI ?*, Biarritz, 13-15 septembre.

² Plusieurs exemples de services communs sont mis en avant par l'UNIL : la constitution d'une banque de données référençant l'ensemble des expériences innovantes mises en œuvre par les CIL (en matière de relation avec les entreprises, d'utilisation des fonds...), la création d'un observatoire des métiers devant évaluer l'opportunité de créer de nouvelles prestations, la mise en place d'une veille juridique sur l'évolution des textes réglementaires, la création d'une « Direction de l'assistance et du développement » chargée de conseiller les CIL sur les stratégies de développement, ainsi que la mise en place d'une filiale titre V commune permettant la réalisation de prestations pour le compte des organismes collecteurs. Cette dernière – la Société pour le financement et le conseil en faveur du logement des salariés (SFCL) – aurait vocation à intervenir dans six domaines distincts : le redressement d'organismes en difficulté, la structuration de groupes CIL puissants, l'ingénierie sociale, l'ingénierie financière, le développement des services liés au développement économique des entreprises et la communication.

³ Les acteurs concernés sont les collectivités locales, les établissements financiers (banques, sociétés de crédit immobilier) ainsi que les opérateurs logement spécialisés dans la construction (organismes d'HLM), les services (agences immobilières, administrateurs de biens), ou l'information (PACT, ADIL)

représenté par une telle démarche¹ et volonté de désamorcer les préventions jouant historiquement contre sa mise en œuvre effective².

La seconde orientation affichée dans le projet de développement concerne plus spécifiquement les modalités d'emploi des fonds issus de la PEEC. Dans ce domaine, les CIL sont incités à développer leur aptitude à répondre aux besoins émanant du monde de l'entreprise. Les auteurs du projet les convient à emprunter une « *voie étroite* » balisée d'un côté par les « *valeurs sociales originales* » et les obligations auxquelles l'institution est astreinte³ et, de l'autre côté, par la capacité des CIL à « *innover* » et à devenir de « *véritables entreprises commerciales au service des salariés* »⁴. Dans cette perspective, la valeur de l'action des CIL repose sur leur propension à faire évoluer leurs interventions de façon à ce qu'elles suivent au plus près les besoins spécifiques des salariés des entreprises – quitte pour cela à opérer des prolongements de l'activité hors du cadre réglementaire : il « *ne suffira plus de financer complémentirement des projets conçus par d'autres* » mais bien de « *tourner le dos à une notion restrictive de guichet redistributeur de l'avantage social 1 % logement pour aller au devant des besoins des salariés avec une gamme de produits nombreux sans cesse renouvelés, améliorés, adaptables aux cas particuliers et dépassant le seul prêt 1 % logement* »⁵.

Une logique sous-jacente filtre de ces orientations générales. Elle renvoie à la volonté de préserver la cohésion de l'institution contre les effets déstabilisants des changements qui

¹ La fédération des CIL mentionne le développement du partenariat avec les organismes d'HLM comme un moyen de maximiser le volume des droits de réservations obtenus en contrepartie des concours apportés aux opérations de construction, mais aussi d'avoir une influence accrue sur la définition de la programmation neuve, voire de peser sur la stratégie globale des organismes concernés.

² Les responsables de l'UNIL s'efforcent par exemple de convaincre les acteurs locaux de l'institution que leurs compétences intrinsèques les mettent à l'abri d'une perte d'autonomie et qu'ils n'ont rien à craindre d'un rapprochement avec les collectivités locales. Le Président du Conseil fédéral, Pierre Sander, exalte ainsi les ressources inhérentes au double ancrage territorial et socioprofessionnel des CIL : « *Nous connaissons tous parfaitement, grâce à la gestion du 1 %, le monde du logement et de son financement, les procédures, les circuits, les produits, les hommes... Nous sommes ainsi devenus des spécialistes du logement. Notre collaboration permanente avec les représentants des salariés, les unions patronales, les services sociaux et les organismes de formation des entreprises, nous permet d'avoir une parfaite connaissance de la situation économique et sociale sur le terrain. Nous avons tous, à un moment ou à un autre, contribué à résoudre un problème local d'aménagement ou de logement. Nous connaissons les élus, ils nous connaissent. Nos CIL sont ainsi devenus des spécialistes de la décentralisation* » (UNIL, 1990, *op. cit.*).

³ Ainsi les CIL doivent-ils « *définir ou maîtriser localement des emplois du 1 % (...) respectant les règlements administratifs, les conditions contractuelles et les particularités locales au coût de gestion le plus bas possible* » (*ibid.*).

⁴ Cette « *voie étroite* » est tracée par l'économiste Michel Moullart en ouverture des Journées d'études de Biarritz : contraint de se repositionner face « *à un ensemble d'évolutions (aides, marchés, financements) dont une part importante des termes lui sont imposés* », le 1 % logement « *doit notamment se déterminer sur le niveau auquel il s'intègre dans un système de financement du logement banalisé et bancarisé : simple produit de financement complémentaire d'un financement public principal ou produit (partiellement) autonome dans le cadre d'un service financier élaboré autour d'un produit immobilier de base, tout en préservant son image de système régulateur (social) qui en fait l'originalité* » (*ibid.*).

⁵ *Ibid.*

résultent de la transformation de son environnement¹. Tout indique que le projet de développement présenté aux membres de l'institution constitue une tentative de synthèse entre la nécessité de satisfaire la demande de changement formulée par les pouvoirs publics et la volonté de préserver les intérêts qui sous-tendent les interventions mises en œuvre par les CIL. Fondamentalement, ce projet forme une composante de la justification interne au sens où il a vocation à amener les CIL à jouer le jeu de l'intégration dans la politique du logement. Il tente de convaincre les acteurs locaux du 1 % logement d'amorcer les évolutions nécessaires pour que leurs interventions soient conformes aux priorités définies par la politique (rationalisation de la gestion des fonds, prise en compte des objectifs de la politique sociale du logement et des politiques locales de l'habitat). Pour cela, il mobilise en particulier le raisonnement selon lequel l'intégration accrue du 1 % logement permet de contrer les critiques dont l'institution est l'objet et de conforter la légitimité de celle-ci auprès de ses partenaires et des pouvoirs publics². S'exprime ici l'idée qui filtrait déjà de la justification mise en œuvre par l'UNIL pendant les années 1970 : l'instauration d'une régulation conjointe de l'emploi des fonds à l'échelle nationale constitue la garantie d'une intégration respectueuse de l'autonomie du 1 % logement ainsi que d'une pérennisation des prérogatives détenues par les CIL.

Un autre procédé est mobilisé par les représentants nationaux de l'institution pour susciter l'adhésion des CIL aux réformes en cours et dissuader les acteurs locaux de mettre en cause – en parole ou en acte – le contenu des accords négociés avec les pouvoirs publics. Il consiste à émettre des propositions d'évolution dont le propre est de converger avec les intérêts qui guident les CIL dans chacune de leurs interventions. Le projet de développement s'inscrit pleinement dans cette logique. Il est emblématique de cette caractéristique de la

¹ L'appel à la cohésion interne constitue une dimension centrale du discours dispensé par l'UNIL lors des Journées d'études de Biarritz. Les vertus de l'union avaient déjà été soulignées à plusieurs reprises pendant le Congrès de Paris. Le président du Conseil fédéral de l'UNIL, Jean Coursaget, estimait à cette occasion que la « *cohésion des partenaires sociaux* » forme avec la « *bonne volonté des CIL* » l'une des conditions ayant permis de légitimer le mouvement 1 % logement. À l'inverse, « *Lorsque la contestation s'installe c'est au détriment de notre idéal social et de la réalité de nos moyens d'action au service des entreprises et de leurs salariés* » (*Unilactualités, Spécial Congrès*, octobre 1989, p. 43).

² Le rapprochement avec les collectivités est ainsi présenté comme un moyen de renforcer chez ces dernières la perception des ressources spécifiques du 1 % logement (connaissance des politiques de développement des entreprises, accès à des financements avantageux, capacité à mobiliser les savoir-faire spécifiques regroupés dans les filiales, capacité à orienter la politique de peuplement des sociétés filiales d'HLM, etc.) et d'accentuer le sentiment d'attachement qu'elles éprouvent à l'égard de l'institution. On retrouve ici l'argument attribuant des vertus protectrices à la déclinaison de la contractualisation au niveau des territoires (voir *supra*). La proposition de créer un « Club des partenaires » du 1 % logement au plan national participe de la même logique consistant à associer les différentes composantes de la scène du logement à la préservation de la pérennité du dispositif. Composé de membres représentant les établissements financiers, les organismes d'HLM, le secteur associatif ou encore les prestataires de service et intermédiaires du secteur immobilier, ce Club serait chargé d'éclairer le comité directeur de l'UNIL en émettant des avis sur les décisions en gestation.

justification interne qui consiste à receler des dimensions « séduisantes » aux yeux des acteurs chargés de la collecte et de l'emploi des fonds issus de la PEEC¹. Alors que le taux de la PEEC a fait l'objet de réductions successives et que la convention d'objectifs de 1989 est vécue comme une contrainte par de nombreux dirigeants de CIL, le « *mariage du développement économique et de la vocation sociale* »² du 1 % logement doit permettre de tracer de nouvelles perspectives d'évolution et de compenser les restrictions infligées à l'alimentation financière et à l'autonomie de gestion des CIL. En dépit de leur disparité apparente, ces perspectives sont toutes au service d'une même logique. Elles visent à consolider les structures du 1 % logement et à favoriser les stratégies d'expansion et de développement nourries par un certain nombre de CIL. Cette tendance se manifeste dans les différentes propositions formulées par les auteurs du projet de développement.

La propension de l'UNIL à prendre en compte les intérêts de structure des CIL s'observe d'abord dans le cas des orientations émises en matière d'architecture et d'emploi des fonds du 1 % logement. La volonté d'œuvrer au regroupement des organismes collecteurs locaux constitue un exemple révélateur dans ce domaine. En plus de répondre aux exigences formulées par les tenants de la rationalité gestionnaire, cette orientation présente la particularité de conforter les stratégies élaborées par les CIL en vue de consolider leur ancrage auprès des entreprises locales et/ou d'étendre leur aire d'influence sur le territoire. De même, les recommandations émises dans le but de renforcer la capacité du 1 % logement à accompagner les transformations économiques et sociales ne sont pas sans rapport avec les voies originales qu'emprunte au même moment l'action des CIL. Plusieurs orientations formulées dans le cadre de la nouvelle « gamme de services » promue par l'UNIL en témoignent. Situées à la marge des interventions qui s'inscrivent dans une logique d'aide à l'accession à la propriété (aide à la constitution d'une épargne préalable, aide à l'accession des ménages dépassant les plafonds de ressources PAP, aide à l'accession dans l'ancien sans travaux, mise en place d'un service « guichet unique »³, etc.) ou qui cherchent à favoriser l'adaptation du parc locatif aux besoins spécifiques des salariés (aide accrue à la construction de logements locatifs intermédiaires, financement de logements temporaires pour les salariés en mobilité géographique), ces orientations font directement écho aux activités développées par certains CIL afin de favoriser la diversification de leurs interventions (mise en place d'une

¹ Cf. chapitre VI.

² UNIL, 1990, *op. cit.*

³ Ce service regroupe plusieurs activités censées permettre un accompagnement complet du salarié dans son projet d'accession : élaboration du plan de financement, choix du prêt le plus adapté sur le marché bancaire, constitution des dossiers de demande de prêt, négociation de conditions préférentielles avec les établissements financiers.

activité de prospection et de transaction sur le marché immobilier¹) ainsi qu'à la logique de prise de contrôle de sociétés d'HLM dont plusieurs dirigeants locaux sont porteurs (suppression de la règle dite « des dix voix » qui limite l'influence des actionnaires sur les politiques des sociétés²).

La place accordée aux intérêts locaux par le projet de développement transparaît ensuite dans une série de propositions relatives à la dimension financière de l'intervention du 1 % logement. Élaborées dans le but explicite de préserver la capacité d'investissement du dispositif, ces propositions visent à pérenniser les activités des CIL et à en favoriser le développement malgré la réduction des volumes financiers issus de la collecte annuelle de la PEEC. Cette finalité déclarée est d'abord invoquée pour établir la nécessité de conserver une part prépondérante d'investissements sous forme de prêts. Dans l'approche dont ils se font le relais lors des Journées d'études de Biarritz en 1990, les responsables de l'UNIL justifient cette position en opérant un lien direct entre la capacité d'investissement du 1 % logement et la dimension sociale de son action³. Ces mêmes responsables formulent ensuite un ensemble de propositions visant à favoriser une diversification accrue des sources d'alimentation financière des CIL⁴. Plusieurs types de mesures sont mentionnés comme devant permettre aux organismes collecteurs de consolider leurs fonds de trésoreries et accroître ainsi leur aptitude à répondre aux besoins en logement des salariés. Suspendues pour la plupart à une évolution du cadre réglementaire de la PEEC, ces mesures concernent le mécanisme d'alimentation des fonds non réglementés (autorisation de prélever des montants plus élevés sur la collecte), la

¹ Plusieurs CIL entreprennent pendant cette période d'étendre leur champ d'action au marché immobilier *via* la création ou l'acquisition de cabinets de marchands de bien, de sociétés d'administrateurs de biens et d'agences immobilières.

² En contingentant à dix voix les pouvoirs détenus par les actionnaires au sein du conseil d'administration des SA d'HLM, la réglementation empêche les CIL – ainsi que certaines entreprises – d'exercer les prérogatives qu'ils seraient autrement en position d'exercer du fait des titres accumulés dans un certain nombre de sociétés en contrepartie des sommes investies au titre de la PEEC dans la construction de logements. Régulièrement dénoncée par les membres locaux de l'institution et les partenaires sociaux, cette situation conduit les responsables nationaux de l'institution à revendiquer une modification de la réglementation. Un an avant son insertion dans le projet de développement, cette mesure était déjà réclamée par les organisateurs du Congrès de Paris : « *La restriction du nombre de voix dont disposent les actionnaires dans les assemblées générales d'organismes d'HLM peut être un obstacle, d'ailleurs anormal, à l'exercice d'une responsabilité accrue dans leur gestion pour améliorer leurs performances et d'un contrôle suffisant pour en retirer le profit pour leurs mandants. Si tel était le cas, des négociations devront s'engager pour définir une perspective d'avenir pour ces organismes associés, mariant harmonieusement les nouveaux apports du 1 % et les justes retours à son profit des excédents dégagés grâce à son aide antérieure* » (UNIL, 1989b, *op. cit.*, p. 6).

³ Le Président du Conseil fédéral, Pierre Sander, met ainsi en avant le caractère assurantiel des aides délivrées par 1 % logement : « *Il est (...) une véritable assurance contre la volatilité des marchés, qui expose les emprunteurs à des variations brutales. Celles-ci remettent en cause les plus fines des prévisions. Elles obligent à abandonner des projets. Elles remettent en cause les budgets des organismes et des familles. Elles amènent des catastrophes que nous connaissons tout près de nous. Préserver et consolider notre mission sociale, c'est donc garantir au mieux la capacité d'investissement du 1 %* » (UNIL, 1990, *op. cit.*).

⁴ Ces propositions s'inspirent largement des revendications formulées par les CIL eux-mêmes dans ce domaine (cf. chapitre VI).

nature du rapport liant les CIL aux entreprises (possibilité de facturer certaines prestations délivrées aux salariés), la relation des organismes collecteurs aux sociétés de construction (possibilité de valoriser les participations détenues dans le capital de SA d'HLM ou de sociétés de promotion immobilière), ainsi que leur rapport au marché financier (possibilité d'emprunter des fonds auprès d'établissements financiers). Ce dernier point en particulier focalise les attentes d'une partie des membres du 1 % logement. Il fait directement écho à l'espoir placé par ces acteurs dans le fait que les pouvoirs publics reviennent sur les termes de la loi bancaire de 1984 et reconnaissent le statut d'établissement bancaire aux CIL¹.

La volonté d'accentuer la diversification de l'alimentation financière des CIL puise ses principaux motifs dans une justification définie en termes de bien commun. Selon les responsables de l'UNIL, une telle évolution aurait en effet le mérite de limiter la concurrence qui s'exerce entre les organismes collecteurs et d'amenuiser les pratiques – l'organisation de l'accélération de la rotation des fonds dans les CIL en particulier – qui ont pour effet de diminuer l'efficacité sociale des prêts du 1 % logement². Derrière cette orientation, on est cependant également fondé à déceler une logique de développement des structures du 1 % logement et de leurs activités en dehors du cadre réglementaire de la PEEC. Cette logique est perceptible dans certaines propositions insérées dans le projet de développement. Elle sous-tend par exemple la revendication d'un doublement du seuil en deçà duquel les CIL sont autorisés à constituer des fonds non réglementés³. Elle transparait également dans la

¹ Les responsables de l'UNIL tablent dans ce domaine sur les avancées réalisées en matière de contrôle et de modernisation de la gestion des CIL : « (...) le mouvement du 1 % ne relègue pas aux calendes grecques le moment où, après une évolution de ses pratiques, un meilleur provisionnement de ses risques, un contrôle plus efficace de ses activités, il souhaitera que soient reconsidérées les restrictions qui le frappent aujourd'hui. Certes, des réflexions complémentaires sur les statuts des CIL seront alors nécessaires mais l'intérêt social de leur action et la qualité de leur gestion pourront parfaitement justifier une évolution juridique (UNIL, 1989b, *op. cit.*, p. 7).

² « (...) si les projets de développement des gestionnaires du 1 % logement restaient assis sur la seule ressource financière issue du versement obligatoire de l'entreprise, les CIL ou CCI seraient condamnés : soit à la stratégie du cannibale (vivre en mangeant le 1 % de ses congénères), par des actions dites commerciales dont ni les entreprises, ni les pouvoirs publics ne sont convaincus de l'effet positif sur l'amélioration du service rendu aux salariés, induisant rapidement des réactions négatives, soit de désintérêt, soit de réglementation ; soit à la stratégie de la sangsue (survivre en se détruisant progressivement) en accélérant la rotation du capital pour maintenir un fort niveau de retours investissables et en élevant les taux d'intérêt pour protéger son "pouvoir d'achat", conduisant à une banalisation suicidaire du 1 % logement et à la diminution rapide des versements annuels des entreprises en application du concept du maintien global de la capacité d'investissement. Ni l'une, ni l'autre de ces stratégies n'apporteront à l'institution du 1 % logement un quelconque souffle, ni une amorce de développement, même si certains gestionnaires pourraient penser avoir tiré leur épingle du jeu... à court terme » (UNIL, 1990, *op. cit.*).

³ Cette revendication s'insère dans un projet plus global de refonte de la définition de l'emploi des fonds qui propose aux pouvoirs publics de substituer la négociation à la réglementation comme moyen de peser sur l'investissement d'une partie de la ressource financière : « Ainsi à terme, afin de pouvoir sauvegarder l'alimentation obligatoire annuelle du 1 % logement par les entreprises, il ne paraît pas impossible d'aboutir rapidement à la répartition suivante : 30 % – au lieu de 20 % aujourd'hui et 10 % il y a un an – d'emploi, fortement ciblés et négociés avec les pouvoirs publics, dont le maintien au bénéfice des salariés et des

sémantique mobilisée par la justification élaborée à l'intention des CIL. Celle-ci concède une place de plus en plus importante dans la seconde moitié des années 1980 à des vocables issus de la rhétorique managériale qui se met alors en place dans le monde de l'entreprise. Au vu de cette évolution, un parallèle peut être tracé entre la justification interne bâtie par les représentants nationaux du 1 % logement et le nouvel esprit du capitalisme qui se construit au même moment en référence à la « cité par projets »¹. Le discours de l'UNIL véhicule en effet une série de représentations et de valeurs qui jouent à la marge sur la conception de la légitimité de l'institution. Il diffuse un modèle dans lequel la pertinence de l'action engagée par le 1 % logement repose sur des vertus convergeant avec les nouvelles valeurs managériales dominantes : capacité de s'adapter en permanence à de nouvelles circonstances, réactivité et souplesse conférées par la structuration du dispositif en « réseau », qualité de l'« autocontrôle » et variété des fonctions assurés par les CIL², médiation réalisée par l'UNIL dans un rôle de « centre de profits » capable de valoriser les compétences regroupées au sein de l'institution. Cette composante libérale de la justification du 1 % logement se signale également à travers d'autres éléments de discours : l'affirmation selon laquelle le 1 % logement doit devenir le « partenaire actif » du développement de l'entreprise et ne pas se laisser enfermer dans un rôle de « guichet redistributeur » (voir *supra*), la promotion du management associatif qui préconise l'adoption des modes de gestion caractéristiques de l'entreprise privée³.

Cette logique de développement hors réglementation des activités des CIL se double dans le discours de l'UNIL d'une logique de survie à une éventuelle suppression de la PEEC. Née de la succession de transferts de charge opérés depuis le milieu des années 1980, cette hypothèse constitue l'arrière-plan omniprésent du projet de développement présenté lors des

entreprises sera assuré par un contrôle local des partenaires sociaux dans les COPARIL ; il s'agira de l'insertion sociale, du logement des immigrés, du locatif intermédiaire, de la mobilité, ... ; 60 % – au lieu de 75 % aujourd'hui – d'emploi réglementés nationalement, mais définis dans leurs priorités d'investissements et dans le choix de leur bénéficiaire au niveau de chaque conseil d'administration de CIL avec chaque entreprise ; 10 % – au lieu de 5 % aujourd'hui – d'emplois libres pour permettre une adaptation locale des investissements, dont l'emploi sera à la diligence totale du conseil d'administration des CIL » (UNIL, 1990, op. cit., p. 9).

¹ L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, chap. I et II.

² « (Le pouvoir des CIL) résidera dans la capacité à développer les fonctions essentielles d'un organisme qui devient de fait une « *holding* » : la définition de l'orientation de l'action, le pouvoir de contrôler la gestion et la réalisation des orientations, la fonction de communication et de promotion de sa culture » (UNIL, 1990, *op. cit.*, le terme étant souligné par nous).

³ Cette approche est mise en avant par les organisateurs du Congrès de Paris se référant à l'action menée par la Fondation pour le développement associatif (FONDA) : « Ce n'est pas parce que les associations entendent agir dans un domaine qui déborde le marché qu'elles peuvent échapper aux appréciations économiques. Un management associatif sans complexe s'impose, non seulement comme un impératif de survie, mais comme un devoir des associations à l'égard de la société. La FONDA ne croit pas pour autant que les associations perdront leur âme à se rapprocher ainsi des entreprises, en étant mieux gérées, quitte à recourir pour ce faire aux services des mêmes consultants que les entreprises » (UNIL, 1989b, *op. cit.*, p. 3).

Journées d'études de Biarritz de 1990. De ce point de vue, les réflexions engagées par les acteurs de l'institution en vue de diversifier les sources d'alimentation financière des CIL dénotent une tendance à rechercher les moyens de réduire la dépendance du dispositif à l'égard de la ressource engendrée par la contribution obligatoire. Ce type de calculs pointe dès 1987 dans le cadre des travaux préparatoires du Congrès de Nice : « *Certains (dirigeants) affirment qu'il faut que les CIL puissent intervenir librement sur le monde financier dans le double but d'augmenter leurs possibilités actuelles... et de préparer l'éventuelle disparition du 1 %.* »¹. La question de la survie des CIL à une telle éventualité constitue dès lors un motif de préoccupation constant qui transparaît périodiquement dans les discours émanant des responsables de l'UNIL et des partenaires sociaux².

Le poids acquis par ces réflexions à la fin des années 1980 indique que les acteurs du 1 % logement ne sont alors pas épargnés par la tentation consistant à vouloir contourner l'épreuve de légitimité³. Dans le modèle d'analyse élaboré par Luc Boltanski et Eve Chiapello, les tentations de ce type guettent les bénéficiaires de l'épreuve qui ne sont pas en capacité de satisfaire celle-ci ou « *dont la critique a dévoilé qu'ils la réussissaient de manière illégitime et qui voient donc leurs chances s'amenuiser* »⁴. Dans les situations où la permanence des critiques a pour effet d'accroître le coût de l'épreuve, ces acteurs économiques ont tendance à chercher à diminuer l'importance accordée à celle-ci. Pour ce faire, ils s'efforcent généralement non pas de « *remettre frontalement en cause les épreuves instituées, ce qui serait trop coûteux, notamment en termes de légitimité* (mais plutôt de) *rechercher de nouveaux chemins de profits en opérant des déplacements locaux, de faible amplitude, peu visibles, multiples* »⁵. C'est précisément ce genre de dispositions qui semblent animer les auteurs du projet de développement au tournant des années 1990. En joignant leurs voix aux partisans d'un débordement des activités des CIL hors du cadre réglementaire de la PEEC, ils se prononcent en faveur d'une modification de l'organisation du 1 % logement reposant sur une série de déplacements au niveau des pratiques des CIL. Ces déplacements concernent des domaines aussi divers que la structure de l'emploi des fonds, l'éventail des interventions mises en œuvre par les CIL ou encore les modalités de l'alimentation financière

¹ UNIL, 1987, *op. cit.*, IV, p. 8.

² Cette logique affleurerait à nouveau en 1991 lors d'une conférence de l'APIC formation pendant laquelle les participants évoquent la possibilité pour l'UNIL d'évoluer vers une fonction de « centre de profit » : « *à la limite, et dans le temps, une telle structure devrait permettre d'atténuer sensiblement les conséquences qu'aurait l'évolution radicale du 1 % logement* » (APIC formation, 1991, *Projet de compte rendu de la conférence du 8 février. La gestion des CIL : les nouvelles données*, p. 38).

³ Cf. L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 78-79.

⁴ *Ibid.*, p. 78.

⁵ *Ibid.*, p. 78.

du dispositif. Ils sont visiblement conçus de façon à satisfaire les intérêts dont les CIL se font les relais, mais aussi à amener ces organismes à investir des champs d'intervention caractérisés par des régimes d'épreuves plus souples et une moindre exposition à la critique¹.

Qu'une telle tentation affleure dans le projet de développement est symptomatique des limites du rapport d'autorité qui lie l'UNIL à ses adhérents. Ces limites sont directement à l'origine des difficultés rencontrées par la fédération des CIL pour mettre en œuvre une justification capable d'établir un rapport de causalité entre la gestion paritaire du 1 % logement et la réalisation d'un bien commun. Faute de parvenir à produire un sentiment d'adhésion à l'égard des réformes engagées au niveau national et d'obtenir des CIL qu'ils consentent à modifier leurs pratiques, l'UNIL finit *a contrario* par se retrouver dans une situation inconfortable. La nécessité de préserver la cohésion interne de l'institution la contraint à composer avec les logiques financières développées par les acteurs locaux et à cautionner jusqu'à un certain point les stratégies mises en œuvre dans ce domaine. À l'image de la séquence précédente, la prudence avec laquelle les animateurs de l'UNIL invitent les CIL à engager les réformes nécessaires à la continuation de l'échange politique témoigne en creux de l'aversion nourrie par ces derniers envers toute évolution susceptible de les contraindre à abandonner la moindre parcelle de souveraineté. Dans l'importance qu'elle accordait au fait de protéger l'intégrité du taux de la PEEC et de conserver intacte l'autonomie de gestion des CIL, la justification mise en œuvre pendant les années 1970 comportait déjà une forte tonalité défensive². Afin d'éviter que les acteurs locaux n'estiment leurs intérêts lésés par les réformes, les responsables nationaux avaient pris l'habitude de valider une conception dégradée de l'autonomie dans laquelle la volonté de promouvoir un projet politique liant emploi et logement s'efface devant le principe d'une protection aux frontières du 1 % logement contre les débordements de la politique du logement. Cette tendance s'accroît sensiblement au milieu des années 1980. À partir de cette période, la justification élaborée en référence à la notion de bien commun perd du terrain devant la vigueur de la rationalité gestionnaire et la recrudescence des logiques corporatistes regroupées dans le 1 % logement. L'évolution du discours de l'UNIL témoigne alors de l'influence gagnée par les intérêts de structure à mesure qu'une incertitude plane sur la pérennité du dispositif. Conjugée à d'autres facteurs, cette incertitude contribue à renforcer l'incapacité de l'UNIL à

¹ L'attitude des acteurs du 1 % logement converge sur ce point avec le modèle d'analyse proposé par les auteurs : « Ces déplacements, qui modifient les parcours d'épreuves, ont pour effet de réduire les coûts associés à la maintenance d'épreuves tendues et d'améliorer les profits de ceux qui peuvent engager des ressources diverses et qui se trouvent libérés des entraves qui limitaient jusque-là les usages qu'ils pouvaient faire de leurs forces » (*ibid.*, p. 78).

² Cf. chapitre VI.

faire valoir sa propre interprétation des accords négociés à l'échelle nationale. Elle explique en partie les difficultés rencontrées par celle-ci dans les efforts qu'elle met en œuvre pour canaliser le mécontentement des CIL et éviter que les accords conclus avec l'État ne fassent l'objet d'une dénonciation ou d'une application restrictive¹.

Cette configuration limite considérablement les marges de manœuvre dont disposent les représentants nationaux de l'institution dans les interventions qu'ils développent pour amener les CIL à faire l'apprentissage des réformes indispensables. Elle maintient ces responsables dans une forme de subordination qui leur impose de produire en permanence des preuves attestant de leur volonté d'œuvrer à la préservation de l'autonomie du 1 % logement². Elle explique dans une large mesure les multiples ambiguïtés qui jalonnent le discours de l'UNIL, telles sa tendance à mettre l'accent sur la préservation de la capacité d'investissement du 1 % logement au détriment des finalités sociales de l'institution³, son inclination à transiger avec les dimensions de l'exercice de légitimation qui visent à résoudre les principaux dysfonctionnements de l'institution (régulation de la concurrence⁴, limitation du pouvoir de décision du chef d'entreprise⁵), ou sa propension à afficher des orientations convergeant avec les intérêts de la composante libérale du patronat¹.

¹ Ces difficultés se manifestent dès les travaux des commissions préparatoires du Congrès de Paris qui posent des limites objectives à la mise en œuvre de la convention d'objectifs en même temps qu'elles énoncent un certain nombre de recommandations en direction des CIL (voir *supra*).

² La justification élaborée dans ce but s'appuie sur la conception restrictive de l'autonomie qui s'est diffusée pendant les années 1960-1970 aux différentes strates de l'institution. Dans les gages qu'il offre aux participants des Journées d'études de Biarritz, Pierre Sander met ainsi l'accent sur la volonté des acteurs nationaux de protéger la souplesse de gestion du 1 % logement et de retrouver la maîtrise de la totalité des fonds issus de la PEEC : « *les efforts constants de l'Institution visent d'abord à atténuer les contraintes administratives qui s'exercent sur les CIL, puis à accroître leurs degrés de liberté d'emploi des fonds et, enfin, à redonner le plus souvent possible la décision d'investir aux partenaires sociaux locaux réunis au sein des COPARIL et des CIL. Il en est ainsi par la recherche systématique auprès des pouvoirs publics de la voie contractuelle pour de nouveaux emplois prioritaires ou par la revendication constante d'un retour à cette voie pour investir la part administrée du 1/9^e. Il en a également été ainsi pour le maintien des fonds non réglementés dans le cadre des réformes préparées au sein de l'ANPEEC* » (UNIL, 1990, *op. cit.*).

³ Cette tendance se manifeste par exemple lorsque l'UNIL suggère implicitement aux CIL d'opérer un tri parmi les opérations éligibles au « 9 % » nonobstant l'intérêt que ces opérations sont susceptibles de représenter au regard des objectifs de la politique du logement.

⁴ L'ambivalence de l'UNIL sur le sujet est patente dans le discours prononcé par Bernard Dupré à la tribune du Congrès de Nice en 1987. Dans un premier temps, le président de l'UNIL dénonce les pratiques commerciales mises en œuvre par certains CIL : « *Affaires à nos problèmes de concurrences internes ou rêvant parfois d'expansion, comme des entreprises que nous ne sommes pas, il a pu nous arriver d'oublier notre raison d'être : une composante de la politique sociale des entreprises* ». Il atténue toutefois considérablement la portée de son propos en se livrant dans un second temps à un exercice de défense et illustration des bienfaits de la concurrence : « *La concurrence ne peut sommairement être mise en cause, puisqu'elle est le gage de la meilleure prestation offerte aux salariés, qui est notre but. (...) on ne peut proposer des prestations sans disposer d'une collecte et on ne peut obtenir la collecte sans décrire les prestations proposées* » (UNIL, 1987, *op. cit.*).

⁵ À la différence des années 1970, période pendant laquelle certains responsables avaient émis des recommandations en ce sens (assouplissement du fonctionnement du compte d'entreprise, etc.), la seconde moitié des années 1980 est marquée par l'absence manifeste de préoccupations de ce type dans le discours de

La force des intérêts particuliers réunis au sein des CIL se révèle dans le fait qu'ils contaminent jusqu'aux termes de la justification élaborée par l'UNIL. Cette situation expose le 1 % logement au risque d'un dévoiement de sa légitimité. Ce risque pointe derrière certaines orientations insérées dans le projet de développement. L'idée consistant à répartir les CIL entre deux pôles prétendument complémentaires – l'un regroupant les organismes de dimension locale et départementale, l'autre les organismes de dimension régionale et nationale – constitue l'une d'elles². Elle apparaît en effet de nature à creuser les inégalités entre les CIL et à accentuer les effets de distorsion dans l'offre de prestations du 1 % logement sur le territoire. La proposition de facturer une partie des prestations délivrées aux salariés des entreprises revêt également un caractère problématique dans la mesure où elle renferme le risque d'un renforcement des inégalités à l'œuvre dans l'accès aux aides du 1 % logement selon que l'employeur est plus ou moins disposé à financer celles-ci. L'affichage de telles orientations ne peut dès lors qu'entamer un peu plus le capital de légitimité dont dispose le 1 % logement auprès des pouvoirs publics. Bien que figurant à l'état d'ébauche dans un projet à vocation interne, ces orientations sont symptomatiques de l'incapacité de l'UNIL à fixer un cap apte à placer l'institution à l'abri des critiques dont elle fait l'objet. Dans ces conditions, le 1 % logement demeure nécessairement sous la menace des projets élaborés par les régulations concurrentes – à commencer par ceux des tenants de la rigueur budgétaire.

l'UNIL, les épisodes successifs de réduction du taux de la PEEC semblant agir sur l'ensemble des acteurs comme une incitation à resserrer par tous les moyens possibles le lien avec l'entreprise.

¹ Force est en effet de constater que l'hypothèse d'une réduction de la dépendance financière des CIL vis-à-vis de la PEEC ne disconvient fondamentalement pas aux partisans d'une réduction du taux de l'obligation dans le cadre de la lutte contre les prélèvements réalisés sur les entreprises.

² Pour les auteurs du projet de développement, les CIL dont l'aire de collecte se limite au bassin d'emploi ou au département ont vocation à former « un pôle (qui) obéira à une logique réglementaire, bénéficiera d'un financement privilégié et obligatoire, investira dans des conditions financières très sociales (et développera des partenariats le long d'un) axe horizontal, où se trouve l'ensemble des services liés au développement économique et social des entreprises : la formation, la médecine du travail, le service social, le conseil juridique... ». Implantés dans les grandes agglomérations, les CIL régionaux et nationaux sont appelés pour leur part à constituer un pôle qui « obéira aux lois du marché et sera soumis aux contraintes économiques dans ses activités comme dans ses résultats ». Leur alimentation financière « (déborderait) le seul cadre de la ressource du 1 % logement stricto sensu » et leur « puissance financière » leur permettrait de développer une « logique de filialisation (le long d'un) un axe vertical, où se trouve l'ensemble des services liés à l'immobilier, débordant d'ailleurs pour être reconnus et efficaces la seule clientèle des salariés des entreprises : la location sociale ou privée, le crédit immobilier, la transaction... » (UNIL, 1990, *op. cit.*).

3. La construction d'un compromis en faveur de la centralisation du 1 % logement

Dans sa forme réactualisée lors la conclusion de la convention d'objectifs de 1989, l'échange politique qui sous-tend l'action du 1 % logement se fonde sur un accord implicite : les représentants nationaux de l'institution et les partenaires sociaux s'engagent à ce que les CIL accentuent leur action en faveur du logement des plus démunis et consentent plus globalement à développer des interventions conformes à l'intérêt général, en échange de quoi les pouvoirs publics acceptent de maintenir en l'état le taux de la PEEC. Cet accord vole en éclats au printemps 1991. Cette rupture s'explique par les modifications qui s'opèrent dans l'orientation générale de l'action publique suite au changement de gouvernement survenu le 15 mai. Après deux exercices budgétaires pendant lesquels la question du logement figurait en bonne position sur l'agenda politique, celle-ci est subitement reléguée au second plan sous le gouvernement d'Edith Cresson¹. Dans la continuité des annonces faites deux jours plus tôt par le nouveau ministre de l'Équipement Paul Quilès², plusieurs mesures défavorables aux acteurs du secteur du logement sont annoncées le 29 mai dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF) exposé par le ministre de l'Économie Pierre Bérégovoy. Conçu dans le but déclaré d'amortir les effets d'une éventuelle récession économique liée à l'engagement de la Guerre du Golfe, ce plan d'austérité intervient dans un contexte propice à la rigueur budgétaire (hausse des déficits publics due notamment à la mise en place du RMI, proximité de l'ouverture du marché européen et de l'échéance de Maastricht dans le processus d'union monétaire)³. Il prévoit un transfert en deux temps d'une partie de la PEEC vers le FNAL : de 0,65 %, le taux de l'obligation doit passer à 0,55 % le 1^{er} juillet 1991, puis à 0,45 % le 1^{er} janvier 1992 (la contribution des entreprises au financement de l'aide à la personne faisant l'objet en parallèle d'une augmentation de 0,30 % à 0,50 %)⁴.

¹ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 228.

² Le ministre se déclare « *soucieux d'enclencher (une) spirale positive* » de revitalisation de l'économie de l'habitat et « (d'organiser) *la mobilisation de tous* », professionnels en tête, soulignant que cette nécessité doit « *être claire pour tout le monde* » (*Urbapress informations*, 28 mai 1991).

³ P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 228. Deux mois après l'adoption d'un premier gel de 10,2 milliards de francs, le projet de loi DDOEF vise à diminuer de 17 milliards la dépense publique pour 1991.

⁴ La compensation de la réduction de la contribution du budget de l'État au FNAL par ce transfert de 2,4 milliards de francs est l'une des dispositions insérées dans le projet de loi DDOEF, qui prévoit également le gel de crédits budgétaires non dépensés en 1990, l'augmentation du taux de la TVA pour certains secteurs d'activité (et notamment sur les cessions de terrains à bâtir), la définition de prélèvements sur les organismes publics et la diminution des enveloppes des PLA, PALULOS et PAP.

L'argumentaire mis en avant pour justifier cette nouvelle réduction est identique à celui qui avait été mobilisé dans des circonstances similaires en 1988 : une telle mesure ne menace en rien l'équilibre général du système dans la mesure où l'accroissement du volume des remboursements de prêts délivrés par les CIL permet d'en compenser les effets sur les trésoreries des organismes. Mais les partenaires sociaux sont pris de cours et peinent cette fois-ci à contrer le projet élaboré par la Direction du Budget. La mobilisation des diverses composantes de la régulation universaliste (ministère du Logement¹, UNFOHLM...), les contre-argumentaires produits par l'ANPEEC, les communiqués indignés émanant des partenaires sociaux et de certaines branches professionnelles, l'opposition du Sénat et les réticences du groupe socialiste à l'Assemblée nationale² : rien n'y fait. Le projet de loi est adopté le 4 juillet en application de l'article 49-3 de la Constitution. Le point d'orgue de ce passage en force a lieu lors de la séance qui se tient pendant la nuit du 12 au 13 juin à l'Assemblée nationale. S'appuyant sur les conclusions – largement extrapolées – du rapport que lui a remis quelques mois auparavant l'Inspection générale des finances (et qui était resté confidentiel jusque-là)³, le ministre délégué au Budget, Michel Charasse, prononce une violente diatribe contre le 1 % logement, qu'il accuse notamment de « *détournements de fonds* »⁴.

L'instauration d'une nouvelle réduction du taux de la PEEC ébranle profondément les acteurs du 1 % logement. Cette réaction s'explique par l'ampleur de la mesure et par les failles qu'elle met en évidence dans le dispositif de protection mis en place pendant la seconde moitié des années 1980 afin de préserver l'institution contre ce type de projets. L'adoption en l'état du projet de loi révèle en particulier les limites de l'influence du ministère du Logement dans un contexte dominé par l'impératif budgétaire⁵. Ce faisant, le caractère radical de certaines propositions du ministre – qui suggère notamment en matière de collecte de la PEEC de « *recourir aux URSSAF (qui auraient) l'avantage de ne rien coûter* »⁶

¹ Il semble que la capacité du ministère du Logement à s'opposer au projet de loi DDOEF pâtit alors du changement de gouvernement et d'un équilibre de forces favorable au ministère des Finances dans le nouvel exécutif.

² Avec d'autres parlementaires proches du système d'acteurs universaliste, le député Guy Malandain – par ailleurs président du Conseil national de l'Habitat – compte parmi les principaux opposants à la mesure.

³ Cf. chapitre V.

⁴ Voir la retranscription de l'intervention du ministre, cf. annexe 4.

⁵ « *Cette situation pose, une fois de plus, le problème de la pérennité des règles du jeu et, au-delà, celui de la suprématie d'un ministère de l'Economie bien décidé à faire prévaloir d'autres équilibres financiers en matière de logement* » (*Urbapress informations*, 5 juin 1991).

⁶ L'hypothèse d'une gestion des fonds issus des entreprises par les Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) ne se limite pas au cas du 1 % logement pendant cette période. Elle est également soulevée par le ministre délégué au Budget dans les domaines de la formation professionnelle et de la médecine du travail.

– ne peut que soulever à nouveau la question de la pérennité du 1 % logement aux yeux des principaux concernés. Confrontés à un transfert de charge d'un niveau sans précédent et aux menaces que cette décision fait planer sur l'ensemble du dispositif, ces acteurs sont amenés à reconsidérer la stratégie à suivre pour renforcer la légitimité de l'institution. Deux phases peuvent être distinguées dans ce nouveau processus d'apprentissage qui aboutira à la création de l'UESL en 1996. Les responsables nationaux de l'institution s'attachent d'abord à définir un projet de restructuration du 1 % logement visant à doter les partenaires sociaux des ressources leur conférant une réelle capacité à coordonner et à orienter les interventions mises en œuvre localement par les CIL (3.1). Ils s'efforcent ensuite de donner une traduction institutionnelle à ce projet dans un contexte marqué à la fois par la recrudescence de l'unilatéralisme étatique et par les tensions que génère au sein de l'institution la perspective d'une centralisation de la décision en matière d'emploi des fonds (3.2).

3.1 Le processus d'apprentissage induit par l'adoption de la loi DDOEF

Dans les mois qui suivent l'adoption de la loi DDOEF, la décision de réduire le taux de la PEEC agit comme un révélateur des dissensions internes au 1 % logement. Ces dissensions se manifestent à travers l'analyse des causes de la réforme, les différentes composantes de l'institution (UNIL, CIL, confédérations syndicales, CNPF) ayant tendance à se renvoyer mutuellement la responsabilité d'une telle mesure. Elles s'expriment aussi dans les multiples propositions élaborées pour tenter de soustraire le 1 % logement au piège de la rigueur budgétaire, chacun s'estimant fondé dans ce contexte tourmenté à affirmer avec force ses propres recettes d'action. Dans cet ensemble de prises de positions souvent contradictoires (3.1.1), le principe d'une coordination accrue de l'emploi des fonds par le national fait rapidement son chemin chez les dirigeants patronaux de l'institution (3.1.2).

3.1.1 La loi comme révélateur des clivages internes à l'institution

Avant même que le projet de loi DDOEF ne soit voté, les responsables nationaux du 1 % logement mettent à profit l'Assemblée générale de l'UNIL du 26 juin 1991 pour remobiliser les CIL autour de la stratégie élaborée à la fin des années 1980. Pour eux, les membres de l'institution n'ont d'autre choix que de persévérer dans la voie de la contractualisation amorcée avec les pouvoirs publics et de se placer sous le « *contrôle* » des partenaires sociaux. Le 1 % logement doit opposer une légitimité d'ordre politique à l'État et

le renforcement du rôle des confédérations syndicales et patronales constitue la meilleure garantie de préservation de l'autonomie de l'institution¹. En dépit des difficultés rencontrées depuis plusieurs années dans la relation avec les pouvoirs publics, cette voie l'emporte alors sur l'hypothèse alternative d'une refondation de l'institution sur une base conventionnelle et volontaire². Dans cette perspective, il revient à chaque CIL de renforcer son rôle de partenaire du développement économique de l'entreprise : « *Les projets formés par l'administration, même s'ils sont combattus victorieusement, font naturellement naître un complexe de révolte, d'abattement et d'inquiétude. Mais la meilleure réponse à apporter à certaines administrations dont la myopie apparaît inquiétante n'est-elle pas de prouver que les dirigeants de CIL sont de véritables chefs d'entreprise au service du développement économique et social, capables d'anticipation et d'autonomie ?* »³

Cette rhétorique du sursaut inonde les parutions fédérales pendant l'été⁴. Elle a notamment pour effet de renforcer des hypothèses restées jusque-là embryonnaires, comme celle consistant à imputer aux salariés et aux entreprises une fraction du coût des prestations délivrées par les CIL. Elle conduit surtout l'UNIL à souligner la nécessité de mettre en œuvre un projet de développement adapté aux nouvelles réalités du moment. La démarche bénéficie une fois de plus du patronage scientifique de Michel Mouillart⁵ : « *On peut, dès maintenant, affirmer que tous les CIL ont davantage besoin de techniques et de professionnalisme : un professionnalisme immobilier, gestionnaire de terrain plutôt qu'un professionnalisme financier de petit prêteur. Ce ne sera plus le "distributeur d'un avantage social" (...)* »⁶. Voyant dans la réforme une série de mesures guidées uniquement par la volonté de se

¹ « (...) tant que l'obligation légale de contribuer représentera la seule garantie d'alimentation financière nouvelle pour les CIL, la meilleure défense sera à l'évidence de faire reposer leur action sur des programmes quantifiés, négociés avec l'État, évalués par un établissement public. La difficulté de l'action résidera en fait dans la sauvegarde des intérêts directs des entreprises en fonction de leurs projets économiques et sociaux. Elle peut être résolue en organisant un contrôle local par les partenaires sociaux eux-mêmes, agissant en cohérence avec les conseils d'administration des CIL » (extrait du rapport d'activité et d'orientation du Groupe UNIL présenté à l'assemblée générale du 26 juin 1991, *Bulletin d'information rapide logement*, 15 juillet 1991).

² Soutenue par la CFTC ainsi que par plusieurs organismes collecteurs, cette hypothèse reçoit en effet un accueil défavorable de la part des responsables de l'UNIL : « Elle relèverait d'un pari : substituer progressivement à l'obligation légale faite aux entreprises, une contractualisation organisée à des niveaux à déterminer entre employeurs et salariés pour définir un montant jugé adéquat d'investissement. Les conditions de faisabilité d'un tel projet sont-elles réunies ? Ses conséquences seraient-elles positives ou négatives pour les CIL ? » (*ibid.*).

³ *Ibid.*

⁴ Sous le titre « *Chronique d'une fin annoncée* », le délégué général de l'UNIL, Paul Mermet, relativise en bon libéral : « *Périr lentement, dépérir dans la crainte permanente d'une échéance que l'on sait inéluctable... Choisir l'inertie ou se battre pour gagner. Chaque individu est confronté en permanence à ce genre d'alternative* » (*Entreprises et logement*, juin-juillet 1991).

⁵ Le propos de l'économiste est précédé d'une notule accreditant sa valeur intrinsèque : « *Son raisonnement est logique, mathématique, celui que l'on peut raisonnablement prêter à un universitaire, professeur d'économie et spécialiste incontesté du financement du logement. Il rejoint pour l'essentiel celui de la majorité des professionnels du logement : HLM, FNPC...* » (*ibid.*, p. 9).

⁶ *Ibid.*, p. 7.

conformer à la contrainte budgétaire¹ et dénotant une volonté de désengagement de l'État², il prédit la disparition à terme de la PEEC. Conséquence du refus de l'exécutif d'augmenter les prélèvements obligatoires et de son souhait de préserver les équilibres budgétaires, cette issue obligera selon lui une partie des CIL – tout particulièrement les organismes de petite taille ainsi que ceux comptant une majorité de PME parmi leurs adhérents – à s'adosser à des collecteurs plus importants.

Les confédérations syndicales – dont Michel Mouillart fustige la « *discretion* » suite à l'annonce du projet de loi DDOEF³ – tendent pour leur part à réagir à la réforme en faisant étalage publiquement des désaccords qui les opposent au CNPF. Seule organisation à n'avoir signé aucun des accords négociés au cours des années 1980 (déclaration paritaire, statuts de l'ANPEEC, convention d'objectifs), la CGT sort logiquement renforcée dans l'antagonisme au patronat dont elle s'est fait une spécialité. La CFTC se montre tout aussi critique à l'égard de la confédération représentant les employeurs. Dans un communiqué en date du 27 juin, elle attribue au CNPF l'entière responsabilité du transfert de charge et pointe les faiblesses imputables à cette organisation : entretien d'une ambiguïté sur la question de la réduction du taux de la PEEC, refus d'associer les représentants des salariés aux processus de prise de décision dans les CIL comme dans la négociation avec les pouvoirs publics, préférence manifeste pour un régime de cogestion du 1 % logement avec l'administration dans le cadre de l'ANPEEC⁴. La confédération identifie dans cette attitude « *une erreur d'appréciation majeure, et étonnante de la part des employeurs, qui ont cru pouvoir faire jeu égal avec l'État, alors que celui-ci dispose, et c'est bien normal, de prérogatives supérieures à celles de simples personnes privées* ». Elle demande en conséquence au CNPF « *d'accepter la mise en*

¹ « On s'aperçoit (...) que les considérations budgétaires ne doivent jamais entrer seules en compte. (...) Là, encore une fois, la baisse du taux a été imposée. Il n'y a pas eu de véritable débat parlementaire. C'est une décision technique, uniquement technique, du ministère des Finances. Elle montre bien que, pour lui, une politique du logement est inutile puisqu'il n'y a pas de problème de logement » (*ibid.*, p. 8).

² Pour Michel Mouillart, cette volonté peut être décelée à travers l'affirmation en cours d'une approche résiduelle de la politique du logement. Rebondissant sur les propos de Michel Charasse qui aurait affirmé que « (la) priorité n'est pas le logement (mais) le logement social », il souligne que le ciblage de l'effort public sur cet unique segment de l'offre « traduit (...) une conception restreinte, voire limitée de la politique du logement (et constitue) un moyen de justifier les désengagements de l'État dans le secteur du logement » (*ibid.*, p. 3-4).

³ « (Les syndicats) n'auront pas manqué de noter la difficulté de garder un avantage social indépendant du contrat de travail lorsque les entreprises feront des versements volontaires » (*ibid.*, p. 6).

⁴ Le représentant de la CFTC au comité directeur de l'UNIL et au conseil d'administration de l'ANPEEC, Jacques Decker, résumera la position de son organisation sur ce point quelques mois plus tard : « Se demandant de plus en plus à quoi sert leur présence dans des conseils d'administration de CIL où, de façon quasi systématique, ils sont très minoritaires, considérant qu'ils étaient un tiers dans ces conseils et qu'il ne sont qu'un quart dans les sociétés filiales de ces CIL, les partenaires salariés s'interrogent très sérieusement sur leur maintien dans les organismes collecteurs, persuadés chaque jour davantage de perdre leur temps et de négliger une action plus constructive et plus utile à leurs mandants au sein de chaque entreprise ? (...) Quant au patronat, il ambitionne, quoi qu'il en dise, de régenter le 1 %, régner sans partage sur les présidences des CIL, de l'UNIL et de l'ANPEEC (...) » (*Bulletin d'information rapide logement*, 21 décembre 1991).

œuvre d'une négociation nationale interprofessionnelle sur le logement des salariés et le devenir contractuel du 1 % ».

La CGT-FO se distingue des autres organisations syndicales en ne publiant pas de communiqué de presse suite à l'annonce du projet de loi. Elle n'en conteste pas moins les grands axes définis lors de l'assemblée générale de l'UNIL du 26 juin. C'est l'objet de la lettre qu'adresse le 3 juillet son secrétaire général, Marc Blondel, au président de la commission sociale du CNPF, Jean-Louis Giral. Le responsable syndical y dénonce d'abord le peu de cas accordé à la position des organisations syndicales suite à leur refus de signer le rapport d'activité et d'orientation de l'UNIL¹. Il reproche ensuite au patronat d'avoir élaboré des propositions « *très contestables, voire inacceptables* », telles que le « *développement de structures où ne siègent pas les organisations syndicales* » et la « *mobilisation des fonds 1 % pour la "sauvegarde des intérêts directs des entreprises en fonction de leurs projets économiques et sociaux"* ». Le secrétaire général de la CGT-FO conclut son propos par un rappel de la place revenant aux syndicats représentant les salariés dans l'institution. Soulignant que « (l'accompagnement) *de la politique économique des entreprises* » ne doit pas occulter « (l'amélioration des) *conditions de logement des salariés* », il ajoute que l'association pleine et entière des organisations syndicales aux décisions demeure l'une des conditions essentielles de la légitimité dont le 1 % logement est en droit de se prévaloir auprès des pouvoirs publics.

Comme à son habitude, la CFDT se différencie sur la scène syndicale par la voix décalée qu'elle fait entendre dans ce concert de récriminations. Une note émanant de cette confédération indique l'importance qu'elle accorde aux accusations formulées par Michel Charasse et aux critiques ciblant plus généralement l'action des CIL. L'organisation syndicale estime par exemple que les réformes mises en œuvre par l'ANPEEC sont largement insuffisantes au regard de l'ampleur prise par le processus de regroupement des organismes collecteurs et par le « *développement d'une concurrence exacerbée préjudiciable à l'institution et à son objet social* ». Cette position la conduit également à déplorer l'essor des sociétés dites « titre V » et à s'inquiéter des « *manœuvres douteuses* » révélées par le ministre délégué au budget ainsi que par la presse².

¹ « *Il est surprenant que dans la conjoncture cette attitude n'ait suscité la curiosité de personne. Aucun président ou administrateur ou directeur de CIL n'a jugé intéressant de connaître les raisons de l'abstention ou de l'opposition des partenaires sociaux dont quelques instants auparavant les participants réclamaient l'intervention pour défendre le 1 %. Cette discrétion et cette contradiction trahissent sans doute la façon de concevoir la notion de partenariat à l'UNIL et dans les CIL* ».

² La CFDT fait explicitement référence à ce sujet aux « *dysfonctionnements* » enregistrés dans la gestion de l'OCIL (*Gestion sociale*, 26 juillet 1991).

Le transfert d'une nouvelle fraction de la PEEC vers le FNAL n'engendre pas uniquement des critiques en provenance des organisations syndicales représentant les salariés. Il entraîne également une remise en cause du rôle et de l'action de l'UNIL par un certain nombre de dirigeants locaux du 1 % logement. La réaction de ces acteurs indique que l'incapacité de la fédération des CIL à protéger l'intégrité de la PEEC expose celle-ci à la concurrence exercée par d'autres entités prétendant défendre les intérêts des CIL. Parmi les organisations apparaissant en mesure de jouer ce rôle dans les discours des acteurs locaux, on retrouve en particulier les réseaux de CIL, le CNPF (mentionné par les CIL nationaux en particulier), ainsi que les URCIL (dont le rôle est souligné à l'inverse par les CIL provinciaux généralement méfiants à l'encontre des appareils nationaux). Le *Bulletin d'information rapide logement*, publication périodique éditée par un responsable local, Bertrand Manichon, fournit à ces derniers une tribune libre qui s'affranchit des contraintes inhérentes à l'exercice de justification durant la période qui suit l'adoption de la loi DDOEF. Alors que le texte de la convention d'objectifs conclue en 1989 prévoyait sa révision de plein droit « en cas de modification des conditions générales régissant le 1 % », Bertrand Manichon regrette l'absence de disposition prise en ce sens lors de l'Assemblée générale du 26 juin¹ et fustige l'inertie de la fédération des CIL : « *À part ça, tout va très bien : (...) l'UNIL maîtrise son expansion, ses finances, ses participations. Pourtant, tout bouge : les "clubs" s'agitent, l'ANPEEC se renforce, les CIL s'interrogent, les contrôles se multiplient, les rapports sortent des tiroirs, les Lois sont votées* »². Suspectée de bienveillance envers une mesure favorisant la diminution du nombre des organismes collecteurs et la « *normalisation du 1 % et des CIL* »³, l'UNIL est régulièrement mentionnée comme ayant abandonné la profession à elle-même⁴. De manière plus inattendue sous la plume d'un membre de l'institution, elle est également critiquée pour avoir laissé le champ libre aux partenaires sociaux dans la conduite des destinées du 1 % logement : « *dix ans de non-représentation des adhérents, de non prise en compte de leurs aspirations et de leurs craintes, ont créé un sentiment de fatalisme : à quoi*

¹ « (Celle-ci) n'a pas donné lieu à de grands mouvements : les candidats ont été élus. Pas de motion de déclaration de guerre. Pas de dénonciation de la charte du 26 octobre 1989 » (*Bulletin d'information rapide logement*, 29 juillet 1991).

² *Bulletin d'information rapide logement*, 26 août 1991.

³ *Bulletin d'information rapide logement*, 23 juin 1991.

⁴ « *Qui défend le 1 % et les CIL en ce moment ? Les CIL eux-mêmes, dans leurs actions de proximité, par les contacts qu'ils ont avec les représentants du monde socioprofessionnel (qui les comprennent, mais qui sont trop souvent plus pris par d'autres combats, et par leur appartenance à des organisations dont ils sont mandataires...) et par les articles qu'ils font paraître dans la presse régionale, par les informations qu'ils font passer aux responsables politiques qui les entourent, en somme par des combats en ordre dispersé. Et que fait l'UNIL, fédération (?) des CIL ?* » (*Bulletin d'information rapide logement*, 29 octobre 1991).

servirait de se faire remarquer, puisque de toutes façons d'autres (les partenaires sociaux) agissent à leur guise... »¹.

Si l'éditeur du *Bulletin d'information rapide logement* reproche aux partenaires sociaux une « *neutralité bienveillante* (bien qu'ils soient censés) *être les défenseurs* (du 1 % logement) »², sa défiance ne s'arrête pas à ces organisations. Elle s'étend également à l'ANPEEC, dont Bertrand Manichon se plaît notamment à rappeler que le président est « *un salarié du CNPF* »³. Pour lui, cet organisme a « *sa propre logique* » et réunit une majorité de « *composantes* (souhaitant) *la disparition des CIL* »⁴. Compte tenu de ce mélange d'indifférence et d'hostilité s'exprimant au niveau national, le salut des CIL passe par un retour aux dispositions qui animaient leurs créateurs aux lendemains de la guerre : « *Le mouvement CIL n'a pu prendre son véritable essor que parce qu'il résultait de la volonté de "militants" comme le président Prouvost, parce qu'il ne comptait que sur lui-même, sans avoir besoin de s'appuyer sur des "institutions" qui lui sont extérieures* ». Loin de se réduire à « *un phénomène financier ou statistique* »⁵, le 1 % éprouve en effet sa légitimité dans la gestion en commun qui s'opère entre les acteurs économiques et sociaux regroupés dans les CIL : « *le 1 % c'est aussi un état d'esprit, c'est un système original, privé, où des patrons d'entreprises ont pu rencontrer des salariés, et parfois leurs propres salariés, et ont pu découvrir que l'antagonisme "naturel" que certains ont cru pouvoir démontrer entre les deux catégories pouvait s'effacer devant le travail en commun pour atteindre un objectif commun, un objectif concret qui peut s'exonérer de toute arrière pensée : loger. Un système qui, parce qu'il fait appel à l'intelligence et au sens des responsabilités, a permis souvent et pourra encore permettre, d'aller au-delà des lourdeurs des institutions pour atteindre son objectif* »⁶. Ce plaidoyer conduit logiquement son auteur à militer en faveur d'une redéfinition de la place des CIL au cœur du 1 % logement. Selon lui, « *le 1 % logement n'a plus de sens*

¹ *Bulletin d'information rapide logement*, 15 juillet 1991.

² *Bulletin d'information rapide logement*, 23 juin 1991.

³ *Bulletin d'information rapide logement*, 29 octobre 1991.

⁴ *Bulletin d'information rapide logement*, 13 novembre 1991.

⁵ « *Il faudrait qu'on fasse la somme des services rendus, au-delà de leurs obligations de collecteurs, par les CIL, pour mesurer leur impact réel autrement que par des statistiques sur le nombre de familles logées en accession, en location, par type de logement ou par tranche de revenu. Il aurait fallu, mais il n'est jamais trop tard, que l'UNIL crie haut et fort : les CIL ne sont pas des organismes financiers, des promoteurs. Ce sont des organismes sociaux qui prennent leur part dans la solution des problèmes des ménages. Un candidat locataire, dans un CIL, ce n'est pas qu'un objet économique qu'on peut découper en critères de recevabilité de demande. Un candidat à l'accession ce n'est pas qu'un rapport ressources/emprunts/réglementation. Un immigré à loger, ce n'est pas qu'un dossier que l'on fait transmettre par l'entreprise à la Préfecture. Mais qui le sait, à part ceux qui travaillent dans les CIL... » (*Bulletin d'information rapide logement*, 1^{er} juillet 1991).*

⁶ *Bulletin d'information rapide logement*, 13 novembre 1991.

sans les CIL »¹. Cette affirmation vaut pour les projets élaborés par le ministère des Finances : la capacité des CIL à s'acquitter de leur mission sociale bien mieux que ne saurait le faire l'administration invalide l'hypothèse d'un transfert de l'agrément de collecte aux Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Elle est également dirigée contre la logique contractuelle promue par l'UNIL : les CIL n'ont nul besoin d'accords négociés au plan national pour être stimulés dans leur fibre sociale².

3.1.2 Le tournant opéré par le CNPF

Contraint de reconnaître la vulnérabilité renouvelée de l'institution à l'orthodoxie budgétaire, le CNPF doit également faire face au début des années 1990 aux tendances centrifuges qui se manifestent chez un certain nombre de CIL, à l'exaspération des organisations syndicales et à l'absence de réactions des « *entreprises qui n'ont pas vraiment mesuré les conséquences induites de cette amputation* »³. Ce sont tous ces éléments de contexte qui conduisent alors la confédération patronale à opérer une inflexion déterminante dans sa conception de l'organisation du 1 % logement. Ce tournant concerne aussi bien la définition du mode de décision en matière d'emploi des fonds que la question de la régulation de la concurrence et du rôle incombant à l'UNIL dans ce domaine. L'analyse des débats qui animent les conférences de l'APIC formation organisées à partir de l'automne 1991 permet de saisir la teneur de cette évolution et d'identifier les principaux arguments mobilisés par les responsables patronaux pour justifier celle-ci.

Vers une centralisation de la décision en matière d'utilisation des fonds

La tonalité des conférences de l'APIC formation est généralement donnée par le délégué au logement social du CNPF, Etienne Guéna, qui en est le principal animateur. La conférence du 14 octobre 1991 est mise à profit par celui-ci pour livrer son analyse des tenants et des aboutissants de la réforme inscrite dans la loi DDOEF. Le responsable patronal revient d'abord sur les conditions d'adoption du projet de loi. Dénonçant l'absence de débat

¹ *Bulletin d'information rapide logement*, 26 août 1991.

² « *Il paraît normal pour les CIL d'aider les entreprises à loger ceux de leurs salariés qui ont des "difficultés particulières d'accès à un logement décent"*, charte ou pas. Ainsi on peut dire, convention d'objectifs ou pas, que les CIL maintiendront une politique active de logement en faveur des salariés "défavorisés" des entreprises adhérentes » (*Bulletin d'information rapide logement*, 26 août 1991).

³ Intervention d'Etienne Guéna, dans APIC formation, 1991, *Compte rendu de la conférence du 14 octobre*, p. 39. Plusieurs employeurs semblent ainsi s'être mépris sur la nature de la mesure inscrite dans la loi DDOEF et avoir perçu dans celle-ci une réduction de charge.

contradictoire à l'Assemblée nationale résultant du recours du gouvernement à l'article 49-3 de la Constitution, il souligne le rôle central du ministre délégué au Budget dans le processus législatif et pointe en particulier le procédé consistant à monter en épingle les critiques formulées à l'encontre du 1 % logement par l'Inspection générale des finances¹. Il enregistre ensuite l'échec du système de protection mis en place à la fin des années 1990 dans le cadre de la relance de la politique contractuelle avec l'État. D'un côté, les pouvoirs publics continuent de développer une conception limitée du 1 % logement qui réduit celui-ci au rôle de financement complémentaire² ; de l'autre, il est évident qu'en dépit des démarches engagées par les CIL auprès des parlementaires et des élus locaux, de « *l'action de lobbying* » mise en œuvre par l'UNIL et par l'ANPEEC³, « *le dispositif institutionnel n'a pas fonctionné* »⁴.

Pour Etienne Guéna, une telle faillite ne peut manquer de remettre en cause l'approche adoptée par les représentants nationaux du 1 % logement pendant la décennie précédente : « (...) *tous les efforts déployés depuis 1987 n'ont pas empêché que cette décision soit prise et l'on peut s'interroger sur le bien fondé de la poursuite de cette stratégie de concertation et de négociation avec les pouvoirs publics* »⁵. Ce faisant, les acteurs du 1 % logement ont le choix entre deux voies distinctes. La première consiste à maintenir l'action des CIL et la relation avec le politique dans le cadre défini au cours de la seconde moitié des années 1980. Cette hypothèse ne constitue en rien une solution de facilité pour les acteurs du 1 % logement, le partenariat avec les pouvoirs publics induisant une série de contraintes. À titre d'exemple, les accords conclus au niveau national peuvent avoir pour effet de réduire le niveau des

¹ Etienne Guéna estime ainsi que les critiques de Michel Charasse sont « *excessives* » et son utilisation du rapport de l'Inspection des Finances « *scandaleuse, les observations (étant) extraites de leur contexte et (...) mises en exergue, conduisant à un véritable réquisitoire* » (*ibid.*, p. 7). Or, selon lui, les critiques insérées dans le rapport sont imputables à des faits antérieurs à la création de l'ANPEEC et ne se prêtent guère à une telle condamnation : « *Lorsqu'on discute avec les parlementaires, les maires, toute personne qui a des responsabilités dans des organismes de contrôle, ils considèrent qu'à l'exception d'une ou deux observations, les critiques sont extrêmement faibles par rapport à d'autres affaires* » (*ibid.*, p. 11). Pour le responsable du CNPF, la réduction du taux de la PEEC est bien plutôt le produit d'une stratégie visant à légitimer des mesures d'austérité budgétaires par le recours à l'expertise des grands corps d'inspection : « *Notons que le décret relatif à la trésorerie HLM est directement issu d'un rapport de l'IGF portant sur 10 organismes HLM pour démontrer qu'il y avait une trésorerie pléthorique. L'IGF est dans cette logique et nous n'y avons pas échappé* » (*ibid.*, p. 7).

² « *Si l'on considère les débats parlementaires, les différentes interventions des ministres, les discussions avec les différents cabinets de ces ministres, il apparaît très clairement qu'il y a deux bons emplois : l'emploi "social", i.e. le financement des logements PLA-PALULOS, et le versement au FNAL. Jamais dans les discussions (...) il n'a été fait mention de l'intérêt des entreprises pour le logement des salariés. Si la spécificité du 1 % est niée à ce point, cela est très grave* » (*ibid.*, p. 12).

³ « *En ma qualité de Président de l'ANPEEC, j'ai écrit à l'ensemble des groupes parlementaires pour leur proposer une audition sur la réalité de la situation des CIL et du mécanisme de contrôle de leur gestion ; j'attends les réponses* » (*ibid.*, p. 13).

⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁵ *Ibid.*, p. 15.

contreparties offertes aux salariés des entreprises¹. Dans le même esprit, la capacité d'innovation du 1 % logement et la définition de nouveaux emplois libérateurs de l'obligation d'investir sont susceptibles de buter sur l'inertie propre au fonctionnement de l'administration, voire sur les clivages qui s'exercent entre certaines composantes de l'exécutif².

Le maintien de la politique contractuelle aurait également pour conséquence d'exposer les membres de l'institution à la définition de changements importants dans la répartition des responsabilités interne au 1 % logement. Une telle option les obligerait en effet à poursuivre la réforme en cours en demeurant soumis à la pression de la rationalité gestionnaire : « *Si l'on poursuivait la logique de 1987, nous resterions dans le cadre des débats actuels, nous devrions apporter des réponses aux critiques* »³. Or, pour Etienne Guéna, cette voie implique nécessairement à terme une remise en cause des prérogatives des CIL. Le délégué au logement social du CNPF justifie cette position en invoquant l'exigence d'intégration qui s'impose au 1 % logement. Le raisonnement qu'il expose aux participants de la conférence de l'APIC formation est le suivant. Alors que le principal reproche adressé au 1 % logement tient à son manque supposé de « *lisibilité* », celui-ci réduirait sa vulnérabilité aux projets élaborés par le ministère des Finances en se dotant d'une capacité à afficher des engagements clairs et des résultats tangibles sur chacune de ses interventions⁴. Le développement d'une telle aptitude bute néanmoins sur la réticence des CIL à abandonner une partie de leur autonomie de décision en matière d'orientation des fonds⁵. Dès lors, l'activation de mécanismes de

¹ Ce risque est mentionné en référence au fonctionnement concret du « 9 % » : faute de pouvoir peser sur la conception des opérations qu'ils financent ou sur les attributions de logements réalisés dans ce cadre, la plupart des CIL éprouvent des difficultés à prendre appui sur ces opérations pour loger des salariés.

² Le responsable du CNPF mentionne une série d'emplois innovants (financement du locatif intermédiaire, financement de l'accession dans l'ancien sans travaux, aide à l'accession à la propriété très sociale, aide à la constitution d'une épargne logement), dont la mise en œuvre effective se heurte selon lui au rapport de force qui entoure la définition des dotations budgétaires du ministère du Logement. Ce rapport de force aurait en effet tendance à faire naître toutes sortes de craintes sur la scène du logement quant aux initiatives émanant du ministère des Finances, et notamment la peur de voir ce dernier prendre prétexte du renforcement de l'intervention du 1 % logement dans un secteur donné (le financement de l'accession à la propriété par exemple) pour réduire l'enveloppe budgétaire allouée à ce secteur (l'enveloppe des PAP dans l'exemple choisi). La volonté de se prémunir contre ce type de transferts de charges larvés serait facteur d'inertie auprès du ministère du Logement et expliquerait sa réticence à donner une traduction réglementaire aux nouveaux emplois conçus par les acteurs de l'institution dans le but de renforcer l'efficacité de l'emploi des fonds.

³ *Ibid.*, p. 15.

⁴ « *Ils considèrent que le 1/9^e, le 9 %, c'est bien, quant au reste, il n'est pas certain que les autres emplois correspondent aux besoins. (...) On ne cache pas de dire à tort ou à raison, au Ministère des Finances, "s'il y avait eu des programmes sur le logement intermédiaire ou sur l'accession à la propriété, on aurait été plus gêné pour proposer le 0,20"* (c'est-à-dire le transfert de 0,20 % au FNAL) » (*ibid.*, p. 16).

⁵ « *Si un accord avec les pouvoirs publics consiste à dire qu'il faut financer du logement locatif intermédiaire là où les besoins sont considérés comme les plus pressants, c'est-à-dire en particulier en Ile-de-France, il semble difficile pour les uns et pour les autres de demander à 150 CIL de ratifier une charte ou une convention qui*

« *péréquation* » ou « *d'associations* » des CIL apparaît comme une condition nécessaire à la réussite de l'entreprise de légitimation : « *Il faut bien comprendre que si nous ne sommes pas capables de mettre en place des dispositions de cette nature, nous ne répondrons pas à un certain nombre de critiques* »¹. Le délégué au logement social du CNPF franchit un cap supplémentaire dans sa démonstration au moment d'en tirer les conclusions. Pour lui, ce qui doit désormais être envisagé par les acteurs du 1 % logement, c'est plus globalement l'hypothèse d'une centralisation de la décision et d'une capacité accrue du national à coordonner les interventions des CIL : « *si l'on veut une "lisibilité", il y a de fortes chances pour que cela conduise à un recentrage des décisions, or notre système est marqué par sa liberté, sa souplesse et son caractère décentralisé. C'est cela qui est en cause aujourd'hui, par rapport aux critiques qui sont faites sur le fonctionnement du 1 % logement. Il faudra y réfléchir de manière ouverte, en évaluant les avantages et les inconvénients des différentes solutions, en réfléchissant à la liberté de chaque CIL, et au maintien du fonctionnement du système* »².

La seconde voie se proposant aux membres de l'institution suite à l'adoption de la loi DDOEF consiste selon Etienne Guéna en une remise en cause de la stratégie élaborée en 1987 par les partenaires sociaux. Cette option ne constitue en rien une invention du responsable du CNPF. Ainsi que l'indiquent certaines positions exprimées dans le *Bulletin d'information rapide logement*, elle recueille l'adhésion d'une partie des dirigeants de CIL qui appellent explicitement les responsables nationaux de l'institution à riposter en dénonçant la Charte relative au « 9 % » et en démissionnant des instances politiques de l'ANPEEC. Elle sous-tend également la position de la CFTC lorsque cette organisation en appelle à une refondation de l'institution *via* la négociation d'une convention instaurant une contribution volontaire des entreprises. Cette hypothèse est cependant présentée sous un jour assez défavorable par le délégué au logement social du CNPF : « *un débat de fond (s'engagerait alors) entre les partenaires politiques du 1 % que sont le CNPF, les entreprises, les organisations syndicales, le Ministère des Finances, le Ministère du Logement, les parlementaires : "faut-il maintenir*

consiste à faire remonter de l'argent en Ile-de-France, alors que tout conduit chaque organisme à privilégier les emplois sur place » (*ibid.*, p. 16).

¹ *Ibid.*, p. 16.

² *Ibid.*, p. 17. Etienne Guéna est amené à préciser sa position en réponse au propos d'un mandataire patronal s'interrogeant sur l'opportunité d'interdire « *d'une manière ou d'une autre* » la possibilité pour les CIL d'accorder des subventions et de « *gaspiller* » ainsi les financements du 1 % logement : « *C'est ce "d'une manière ou d'une autre" qui est la clef; si vous voulez obtenir tout cela, et dans des délais assez rapides, il n'y a qu'une manière centralisée (...) Actuellement je ne vois pas d'autre solution si l'on veut obtenir rapidement des résultats; il sera probablement indispensable que cela s'accompagne d'une "perte de liberté" de chaque CIL au profit de "quelque chose" qui aura un certain pouvoir* » (*ibid.*, p. 22).

le 1 % logement, le supprimer, réduire le taux, organiser le volontariat ? Quid de la gestion passée, de la liberté de continuer à gérer l'encours ? »¹ Tout montre selon lui qu'un tel débat comporterait un risque pour la pérennité de l'institution, du fait des multiples inconnues attachées au positionnement des principales organisations impliquées : quelle serait d'abord la teneur de l'arbitrage interne au CNPF dans un contexte semblant accroître les ressources mobilisables par les partisans d'une suppression de la PEEC ?² Quelle attitude les organisations syndicales seraient-elles ensuite disposées à adopter alors que les épisodes récents leur offrent la possibilité de « *reconsidérer un certain nombre de demandes conventionnelles* »³ ? Le ministère du Logement aurait-il enfin l'influence nécessaire pour s'opposer au projet du ministère des Finances et déprendre le 1 % logement du face-à-face inégal dans lequel il se trouve avec ce dernier ?⁴

Les positions affichées par le délégué au logement social du CNPF ne sont pas isolées sur la scène du 1 % logement. Elles font écho au cheminement parcouru en quelques mois par les représentants nationaux de l'institution sur la question des réformes à entreprendre. La décision adoptée par l'UNIL en septembre de rester dans le cadre de la Charte relative au « 9 % » apparaît ainsi en tous points conforme à l'approche du responsable patronal pour lequel « *rien n'aurait été plus catastrophique que de dénoncer la convention 9 % à "chaud"* »⁵. Une convergence similaire s'exprime sur la question du mode de définition de l'emploi des fonds. Le fait qu'un dialogue s'amorce sur ce point entre les représentants des employeurs et les représentants des salariés siégeant au Comité directeur de l'UNIL accrédite l'hypothèse d'une centralisation de la décision dans ce domaine. Le responsable du CNPF rappelle à ce propos la nécessité d'associer les organisations syndicales aux discussions, tout

¹ *Ibid.*, p. 17.

² « *Le CNPF a deux interrogations. Premièrement, le CNPF n'est pas indifférent dans ce débat au fait que mille de ses mandataires et deux milles représentants des entreprises ont été en quelque sorte "insultés" sur la gestion à laquelle ils se consacrent depuis quarante ans ; ceci a été profondément ressenti dans la maison. Deuxièmement, ce n'est pas une nouveauté que de dire que le CNPF s'interroge sur le 1 % ; réflexion en termes de charges, charges exceptionnelles dans le monde européen. Il y a des courants qui s'expriment ouvertement et régulièrement pour la suppression du 1 %. Ceci avait été débattu et arbitré en 1987 ; en 1991, si le débat est ouvert officiellement et il peut très bien l'être, je ne peux pas du tout dire aujourd'hui, parce que cela relève d'une décision du Conseil Exécutif, quelle serait la position du CNPF : est-ce qu'il accepterait oui ou non de participer à un débat étant donné la manière dont les choses ont été présentées ?* » (*ibid.*, p. 17).

³ *Ibid.*, p. 18. L'inquiétude d'Etienne Guéna porte également sur le positionnement des centrales syndicales vis-à-vis du projet de transfert des fonctions de collecte et de gestion des fonds formulé par le ministre délégué au Budget : « *M. Charasse en exprimant l'idée d'une collecte par l'URSSAF argue auprès des organisations syndicales que cela s'inscrit dans la logique du paritarisme* » (*ibid.*, p. 17).

⁴ « *La réforme de 1987 reposait sur l'existence d'un équilibre entre les ministères intéressés. Dans la mesure où le Ministère du Logement s'avérerait impuissant, il est clair que l'équilibre serait rompu, laissant toute latitude au Ministre des Finances* » (*ibid.*, p. 18).

⁵ Etienne Guéna ajoute pour appuyer son propos que « *tous ceux qui ont soutenu (le 1 %) l'ont fait notamment parce qu'il y avait la Charte 9 %* » (*ibid.*, p. 24).

en fixant des limites claires à la démarche : « *L'objectif, en ce qui concerne le CNPF, est de ne pas arriver au terme d'une discussion de cette nature et de cette importance sans les organisations syndicales de salariés. Nous essayons de les associer le plus clairement et le plus efficacement possible à la gestion du 1 % logement, dans des limites où nous distinguons ce qui est gestion de ce qui est orientation générale* »¹.

L'abandon d'une logique de régulation de la concurrence fondée sur l'autodiscipline des CIL

Les échanges qui se déroulent lors des conférences organisées par l'APIC formation ne se limitent pas à la question du niveau de décision pertinent en matière d'emploi des fonds. Plusieurs autres aspects de la gestion du 1 % logement y sont abordés. Dans certains cas, le discours produit à cette occasion par les animateurs des conférences s'inscrit dans la continuité des positions habituellement défendues par l'UNIL. C'est le cas par exemple sur le thème de la préservation de la capacité d'investissement du 1 % logement. Dans ce domaine, Etienne Guéna recommande aux participants de prendre toutes les dispositions nécessaires – et notamment d'accroître la part des prêts délivrés aux personnes physiques dans l'utilisation des fonds – pour amortir l'impact de la réduction du taux de la PEEC sur l'équilibre financier du système². Plusieurs prises de position marquent au contraire une rupture avec l'approche défendue jusque-là par la fédération des CIL. La plus significative porte sur la question de la régulation de la concurrence qui s'exerce entre les CIL au moment de la collecte de la PEEC. À l'image des perspectives d'évolution tracées en matière de répartition du pouvoir de décision au sein de l'institution, les préconisations formulées sur ce point par les responsables patronaux du 1 % logement vont clairement dans le sens d'une réduction de l'autonomie accordée aux CIL dans la gestion des fonds.

¹ *Ibid.*, p. 39.

² « *L'amputation fera perdre 1,8 milliard de francs constants. Une réflexion doit être conduite sur le système : selon une approche macroéconomique, les CIL gèrent un encours d'environ 80 milliards de francs répartis ainsi : 10 milliards de sommes en attente d'emploi, 37 milliards de prêts personnes physiques, 33 milliards de prêts personnes morales ; l'encours prêts personnes physiques se régénère à hauteur de 67 %, (...) l'encours prêts personnes morales, quant à lui, à hauteur de 20 %. À 0,45 % ; l'apport extérieur est insuffisant pour compenser le fonctionnement normal de ce système social (...). Ainsi l'encours risque de s'amenuiser si un certain nombre de dispositions ne sont pas prises au terme d'une réflexion que chaque CIL doit dès à présent engager en son sein. Nous sommes comptables de la gestion de cet encours, le laisser s'appauvrir est une responsabilité que l'on ne peut pas prendre à la légère* » (*ibid.*, p. 14). La préservation de la capacité d'investissement du 1 % logement constituera une préoccupation constante au cours des années suivantes. Elle incitera l'ANPEEC à financer une étude consacrée aux effets de la réduction du taux de collecte sur l'activité des collecteurs, étude qui s'efforce notamment d'évaluer le rythme de régénération de la ressource selon plusieurs scénarii portant sur la répartition des emplois du 1 % logement (ANPEEC, 1992, *Evolution du dispositif « 1 % logement ». Examen des conséquences à moyen terme des baisses du taux de collecte sur l'exercice des missions des CIL et leur organisation*, mai).

La question de la régulation de la concurrence est abordée en particulier dans le cadre de la conférence du 3 février 1992¹. Pour les participants, il est clair qu'elle revêt une importance cruciale en ce qu'une large part des griefs invoqués par l'exécutif pour justifier la réduction du taux de la PEEC tient précisément aux « excès » de la concurrence induite par les pratiques commerciales des CIL². La discussion tourne autour des propositions élaborées par les responsables de deux organismes collecteurs – le directeur du Centre régional du logement à Montbéliard, Pierre Bonnot, et le président de l'OFLYL (basé à Lyon), Noël Bonche – dans le but de réactualiser les termes de la déontologie mise en place par l'UNIL pendant les années 1980. Trois points retiennent l'attention dans leurs discours. Dans leur volonté de préserver le caractère libéral de l'institution, les intervenants ont d'abord tendance à nuancer la portée des critiques adressées aux acteurs du 1 % logement. Ils reprennent pour ce faire une distinction déjà opérée par certains dirigeants de l'UNIL entre les notions de « concurrence » et de « compétition » : alors que la première occasionne des pratiques individuelles contestables et conduit invariablement à la dégradation de l'image de l'institution auprès des employeurs³, la seconde se révèle quant à elle généralement source d'émulation pour les organismes collecteurs et facteur d'amélioration de l'efficacité de l'action du 1 % logement pris globalement⁴.

Les deux responsables locaux proposent ensuite l'adoption d'une série de mesures destinées à renforcer la maîtrise des excès liés à la concurrence. L'ampleur du problème et les critiques qu'il attire au 1 % logement nécessitent à leurs yeux d'instaurer de nouvelles règles

¹ APIC formation, 1992, *Compte rendu de la conférence du 3 février. La concurrence des organismes collecteurs du 1 % logement : quelles règles du jeu ?*

² Derrière cette question, c'est plus largement celle des conditions de la pérennisation du 1 % logement qui est abordée par les participants de la conférence : « (...) *rappelons-nous que les reproches adressés aux collecteurs ne sont pas toujours dépourvus d'arrière-pensées, et qu'ils visent plus souvent à supprimer le 1 % qu'à en moraliser la gestion. Il est donc nécessaire de définir les règles pratiques de comportement si l'on veut préserver l'institution* » (*ibid.*, p. 4).

³ Pierre Bonnot dénonce pêle-mêle les plaquettes luxueuses, les campagnes d'affichages, l'embauche de démarcheurs sous contrat temporaire en fin d'année, ainsi que « *le prêt voiture, le prêt piscine, et bien d'autres offres (telles que le cadeau n'ayant aucune connotation sociale et dépassant de loin l'exemple du relationnel habituel entre entreprises et gestionnaires du 1 % (qui) laissent à penser aux entreprises que le "1 %", financement social du logement des entreprises, est bien souvent utilisé pour les besoins propres au développement exclusif de celui qui voudrait le collecter* » (*ibid.*, p. 13). Signalons que dans l'esprit des deux intervenants, la concurrence est généralement le fait des CIL nationaux et des agences ouvertes dans les territoires dans le seul but de capter une part de la collecte versée par les entreprises qui y sont implantées.

⁴ « *Le Petit Larousse définit la concurrence comme : "rivalité entre plusieurs personnes qui visent le même but ; rivalité d'intérêts entre commerçants ou industriels qui tentent d'attirer à eux la clientèle par les meilleures conditions de prix, de qualité..."*. Or concernant les CIL, les conditions de prix sont inexistantes, le taux est le même pour tous. Il n'y a que des conditions de service et de qualité. Rapporté aux CIL (qui sont des associations destinées au service de nos entreprises), tout dans cette définition est choquant et inadapté. (...) il faut donc substituer à la notion de concurrence, celle de compétition. Il ne s'agit pas de remplacer un mot par un autre ; la compétition (toujours d'après Larousse) est "la recherche simultanée par plusieurs personnes d'une même charge, d'une même dignité" » (*ibid.*, p. 5-6, les termes étant soulignés par l'auteur du compte rendu).

de déontologie et d'assortir celles-ci de possibilités de sanction en cas de manquement de la part des acteurs concernés. Ces règles auraient vocation à encadrer les interventions développées par les organismes collecteurs en direction des entreprises¹. Elles viseraient également à restreindre les pratiques concurrentielles induites par le comportement des employeurs eux-mêmes². Leur élaboration et leur mise en œuvre relèveraient autant que possible de l'UNIL : « (...) *doit-on passer obligatoirement par des textes législatifs plutôt que par des règles édictées et contrôlées par nos instances. Si nous sommes capables d'autodiscipline, nous n'aurons pas besoin de sur-réglementation* »³. Pierre Bonnot et Noël Bonche estiment enfin que l'édifice tirerait sa force d'une implication accrue des mandataires représentant les employeurs et les salariés dans la gestion des CIL. Ce troisième point occupe une place centrale dans leur propos. Alors que les excès de la concurrence s'expliquent notamment à leurs yeux par une trop grande passivité des partenaires sociaux⁴, la régulation des dérives observées chez certains organismes exige de ces derniers qu'ils consentent à investir la place qui leur revient : « *Le problème est de déterminer ce qui relève*

¹ Les deux responsables locaux suggèrent d'interdire un ensemble de pratiques : la rémunération du démarchage et des « *prescripteurs occasionnels type expert-comptables* », le « *dumping* » sur le coût réel des services proposés (abaissement du taux des prêts par exemple), la surenchère financière qui s'opère parfois sur le montant des droits de réservation auprès des organismes d'HLM, ainsi que les discours de « *dénigrement entre CIL* ». Ils préconisent en outre l'instauration de règles destinées à limiter l'évasion de la collecte hors des territoires où elle est générée : soumission de l'implantation d'antennes locales par les CIL nationaux à un agrément de l'ANPEEC ainsi qu'au respect de seuils de collecte et d'activité effective, obligation pour ces antennes d'adhérer à l'URCIL et d'en respecter les règles, obligation d'investir une partie de la collecte localement (en particulier dans les opérations des organismes d'HLM), etc.

² Les intervenants proposent l'adoption d'une série de mesures visant à restreindre la souplesse dont jouissent les employeurs dans le versement de la PEEC et à réduire l'imprévisibilité caractéristique des décisions des entreprises dans ce domaine. Ils recommandent ainsi de réformer le compte d'entreprise suivant plusieurs logiques : supprimer l'inscription d'éléments financiers au profit de la notion de « *service rendu au regard de droits disponibles* », interdire aux entreprises de quitter un CIL tant que leurs droits sont négatifs, empêcher celles-ci de quitter un CIL « *sans motif validé éventuellement par un censeur* » sous peine de perdre le bénéfice des droits accumulés au préalable. Ils proposent en outre l'instauration de sanctions ciblant les employeurs à l'origine d'irrégularités (les employeurs coupables d'encourager la surenchère entre les CIL par exemple) : suppression temporaire du caractère libératoire des versements effectués par l'employeur, arrêt temporaire des aides délivrées en contrepartie de ces versements. La définition d'un régime de contraintes et de sanctions réservées aux employeurs se justifie aux yeux de ces responsables par la dégradation des critères qui guident le choix du/des CIL par l'employeur – critères dont ils établissent la liste en se référant aux résultats d'une enquête réalisée dans le Doubs en 1989 : « *1) la qualité des services et produits proposés aux entreprises et à leurs salariés, 2) l'influence des fédérations professionnelles, 3) l'influence confessionnelle, 4) l'intérêt pour l'activité de l'entreprise ("tu me donnes du boulot, je te donne mon 1 %") et cela en tant que chef d'entreprise on ne peut pas l'ignorer, on ne peut que le comprendre, 5) les circuits de prescripteurs pour ne pas dire "rabatteurs", 6) et une dernière catégorie tout à fait diverse que l'on pourrait appeler "le copinage"* » (ibid., p. 12).

³ Ibid., p. 14.

⁴ « (...) *toute famille a ses enfants difficiles. Nous, nous avons les nôtres. Il est dommage que nos parents, en particulier les partenaires sociaux, n'aient pas pu ou su faire régner dans notre famille la cohésion, l'entente, la solidarité, et l'efficacité qui auraient su faire de nous une grande famille reconnue, appréciée et même pourquoi pas, rêvons, "aimée"*. Mais pour cela, encore aurait-il fallu que soit volontairement, soit par contrainte, les règles relationnelles familiales aient été respectées : autorité parentale, autodiscipline, mais surtout adhésion des enfants à la démarche. Les CIL seraient-ils orphelins ? » (ibid., p. 13).

de la politique, et ce qui relève de la structure. Le politique tout en sachant se servir parfaitement de la structure doit reprendre un peu plus de responsabilité »¹.

Le dispositif de régulation de la concurrence conçu par les responsables des CIL de Montbéliard et de Lyon se distingue par une volonté explicite de renforcer le caractère contraignant des règles de déontologie élaborées pendant les années 1980. Il apparaît toutefois insuffisant aux yeux d'Etienne Guéna. Le délégué au logement social du CNPF – qui tend ici à intervenir également en tant que président de l'ANPEEC – saisit cette occasion pour exposer sa propre conception des dispositions à mettre en œuvre pour lutter contre la concurrence entre les CIL. Estimant que la grande majorité des collecteurs sont présidés par des administrateurs représentant les entreprises adhérentes et « *ne sont pas des CIL que l'on peut qualifier de patronaux ou de liés soit à l'interprofession soit à une profession* »², il exprime d'abord ses doutes quant à la viabilité d'un dispositif reposant en grande partie sur la qualité du relais formé par les mandataires patronaux : « *Il y a un certain nombre de critiques, de constats, d'appels aux politiques ; j'y suis favorable, les mandataires CNPF mais également ceux qui représentent les entreprises attendent des messages plus clairs voire plus directifs et plus appliqués sur l'ensemble du territoire. C'est une des voies, mais la dérive a été trop importante pendant de nombreuses années pour que l'on puisse faire passer des messages et considérer que tout le monde va les appliquer. Il y a trop de CIL différents, trop de logiques différentes de par leur origine et leur évolution* »³. En d'autres termes, les représentants locaux du patronat et les dirigeants de CIL ont déjà largement manifesté leur incapacité à consentir librement aux changements imposés par l'exercice de légitimation. Cet échec justifie aux yeux d'Etienne Guéna de rompre avec une logique fondée sur une croyance en la capacité des organes de l'institution à générer en interne les mécanismes d'autodiscipline nécessaires : « *Globalement à travers les discussions l'on sent une philosophie qui se dégage qui serait : "Oui à une certaine forme de compétition, non à une*

¹ *Ibid.*, p. 8. Dans cette perspective, un rôle central est attribué aux mandataires patronaux auxquels il revient de diffuser auprès des employeurs l'esprit social et désintéressé qui caractérise l'institution : « *Nos organisations professionnelles doivent ainsi donner des consignes à leurs mandataires sociaux et à leurs membres pour éviter les dérapages. Je fais allusion, entre autres, à l'attitude de certains DRH qui s'amusent à faire monter les enchères pour le seul plaisir de voir jusqu'où les CIL iront dans cette partie de poker menteur. Les responsables des orientations "1 %" des grands groupes industriels ont souvent tendance à rechercher dans le CIL le partenaire capable de discuter d'égal à égal, en termes strictement financiers, oubliant qu'en fin de compte, ils ont en face d'eux des organismes créés par le patronat pour loger les salariés et non des fournisseurs à faire fléchir* » (*ibid.*, p. 8)

² *Ibid.*, p. 21.

³ *Ibid.*, p. 21.

réglementation excessive et stérile, mais luttons contre les excès''. Je suis un peu sceptique quant aux moyens à mettre en œuvre pour lutter sans réglementer »¹.

Ces conclusions sont confortées par les observations que Bernard Dupré livre à son tour aux participants de la conférence. Tout en reconnaissant l'importance des responsabilités incombant aux mandataires patronaux dans les changements à mettre en œuvre au niveau des CIL (regroupement entre organismes locaux, adoption d'une gestion prévisionnelle...), le président de l'UNIL en souligne également les limites. Pour lui, la bonne volonté des représentants des employeurs ne peut suffire à elle seule à résoudre la tension qui empêche les CIL de hisser les décisions élaborées en leur sein à un niveau d'intérêt supérieur : *« La difficulté liée à l'exercice du mandat patronal est l'opposition qui se trouve au sein du conseil d'administration des CIL entre la logique de développement de l'organisme et une logique supérieure qui est propre à la finalité même de notre action sociale, celle-ci dépassant celle du CIL concerné et devant prendre en compte l'intérêt général »². Cette impuissance témoigne à ses yeux du caractère en partie inadapté de la déontologie mise en place au cours des années 1980. Prenant acte de cette impasse, il annonce son intention de mettre fin au développement des règles de déontologie au profit d'une « seconde voie » reposant sur la fonction normative de l'ANPEEC : « il est vrai que les recommandations (des commissions de déontologie de l'UNIL) connaissent assez rapidement leurs limites ; il est raisonnable de penser que maintenant au-delà de ce qui a été fait il convient d'envisager certaines réglementations pour concilier les espaces de liberté du 1 % et la correction d'excès. Il y a un élément à prendre en considération, c'est la création de l'ANPEEC et son rôle en matière de proposition réglementaire. Le fait qu'elle ait pris avec beaucoup de poids et d'efficacité les problèmes de contrôle induit la fédération à abandonner le thème du Label (...) »³.*

¹ *Ibid.*, p. 21.

² *Ibid.*, p. 36.

³ *Ibid.*, p. 37.

3.2 Le lent cheminement vers un régime de contractualisation des emplois du 1 % logement

Les positions exprimées lors des conférences de l'APIC par les responsables du CNPF et de l'UNIL sont annonciatrices de la transformation essentielle que le 1 % logement s'apprête à connaître dans son organisation. Les propositions avancées pour renforcer la régulation de la concurrence dénotent une logique de passage de témoin entre l'UNIL et l'ANPEEC dans ce domaine. Le changement n'a alors rien d'anodin. Derrière cette évolution, c'est en effet une modification de l'équilibre des pouvoirs interne à l'institution et une réduction sensible de l'autonomie de gestion des CIL qui se profile. Alors que la déontologie et l'autodiscipline promues par l'UNIL achoppent fondamentalement sur le manque d'adhésion des acteurs locaux, l'ANPEEC apparaît comme détentrice de prérogatives en matière de réglementation et de contrôle auxquelles les CIL n'ont d'autre choix que de se soumettre. Une logique similaire se dessine concernant la question du mode de définition pertinent de l'emploi des fonds. Le raisonnement des intervenants nationaux sur ce point est le suivant : puisque les CIL rechignent à modifier par eux-mêmes leurs pratiques et empêchent ainsi le 1 % logement de manifester sa disposition à s'intégrer dans la politique du logement, l'utilisation de la ressource doit se décider dans une large mesure à l'échelle nationale dans le cadre d'accords négociés avec les pouvoirs publics et s'imposant aux organismes collecteurs. La réalisation de ce programme appelle cependant la mise en place d'un nouvel organe politique au niveau national. S'ils disposent au sein de l'ANPEEC des prérogatives nécessaires pour intervenir sur les conditions de gestion de la PEEC, les partenaires sociaux n'ont en effet pas les moyens de garantir la mise en œuvre effective des emplois définis par voie contractuelle avec les représentants de l'État.

La création d'une instance dotée d'un tel pouvoir constitue tout l'enjeu des échanges qui se déroulent sur la scène du 1 % logement durant la séquence ouverte par l'adoption de la loi DDOEF. Pendant cette période, les relations entre les représentants de l'institution et les pouvoirs publics présentent tous les signes d'une continuité évidente avec la séquence précédente. Les initiatives développées par les instances dirigeantes du 1 % logement suivent des logiques inchangées pour la plupart : mise en place de structures ayant vocation à accompagner l'apprentissage des CIL¹, mobilisation de ressources destinées à protéger

¹ Parmi ces structures, on peut signaler ACCIL gestion (qui doit aider les CIL à mener des actions d'audit et de modernisation de leur gestion, mais aussi leur fournir un appui dans l'évaluation de leur environnement et la gestion des ressources humaines), ACCIL formation (dont la mission est d'organiser des formations pour les CIL) et les Clubs (censés favoriser la conception de prestations communes à l'ensemble du réseau de collecte).

l'institution contre une nouvelle réduction du taux de la PEEC¹, formulation de revendications visant à assouplir les conditions d'emploi des fonds et à banaliser le fonctionnement du « 1/9^e » et du « 9 % », etc. Les mesures adoptées en parallèle par les pouvoirs publics s'inscrivent de manière similaire dans le prolongement des dispositions prises depuis les années 1960 afin d'adapter le cadre réglementaire de la PEEC à l'évolution des besoins d'intervention dans le secteur du logement : encadrement accru des conditions d'activités des CIL (lutte contre la thésaurisation des fonds, limitation des frais de gestion...), élargissement des possibilités d'utilisation de la ressource (extension du prêt pour l'accession à l'ancien sans travaux, financement de la construction de logements locatifs intermédiaires et de centres d'hébergement pour les salariés en mobilité...), etc.

Mais le fait marquant des relations entre le 1 % logement et l'État pendant la première moitié des années 1990 ne doit pas être recherché dans ces échanges propres au registre du corporatisme sectoriel. Ce qui caractérise avant tout cette période – outre la permanence d'un unilatéralisme étatique se traduisant par une succession de prélèvements opérés sur la ressource du 1 % logement dans le but de financer la politique du logement –, ce sont les changements qui s'opèrent dans le dialogue entre le patronat et les syndicats et les effets qu'ils comportent sur la capacité des partenaires sociaux à prendre des engagements forts auprès de l'État. Conséquence de l'émergence de la CFDT dans un rôle de force de proposition et de la convergence qui s'opère avec le CNPF sur le principe d'une centralisation de la décision en matière d'emploi des fonds, ce processus est à l'origine d'une refonte des termes de l'échange politique. Impliquant une redistribution fondamentale des ressources légitimes mobilisables en faveur des échelons nationaux de l'institution, il procure à ceux-ci un surcroît de capacité d'action qui leur permet de peser davantage dans la relation avec les pouvoirs publics et accrédite l'hypothèse d'une coproduction par voie contractuelle des emplois du 1 % logement. Il aboutit en 1996 à la conclusion d'une convention d'objectifs portant création de l'UESL, réforme qui offre alors un débouché institutionnel aux dynamiques amorcées quelques années plus tôt en réponse à l'unilatéralisme de la loi DDOEF. Ce processus peut se découper en deux séquences successives : la négociation d'une nouvelle contribution du 1 % logement au profit de l'accession à la propriété en 1993 (3.2.1), puis la construction sur plusieurs années d'un compromis en faveur d'une centralisation de la décision en matière d'emploi des fonds (3.2.2).

¹ Ces ressources sont juridiques pour une bonne part. Ainsi, l'UNIL décide en 1992 de financer une étude chargée de déterminer la nature juridique des fonds issus de la PEEC et d'évaluer les risques inhérents à une captation de l'encours de prêts par la puissance publique ou à un transfert de la fonction de collecte vers des établissements publics.

3.2.1 La mise à contribution du 1 % logement pour le financement du plan de relance

L'année 1992 est marquée par une série d'initiatives allant toutes dans le sens d'un renforcement du dispositif contractuel mis en place à la fin des années 1980. Le CNPF fait d'abord le choix en début d'année de réaffirmer sans ambiguïté le sentiment d'attachement qu'il éprouve à l'égard du 1 % logement. Au terme d'un débat interne, la commission sociale de l'organisation patronale se déclare favorable à la préservation du taux de la PEEC et au maintien de l'action menée par les CIL en faveur du logement des salariés¹. Cet engagement fort est alors conçu comme un préalable à la relance de la concertation avec les pouvoirs publics sur la définition de l'emploi des fonds. Dans le prolongement de cette décision, les dirigeants de l'UNIL s'attachent ainsi à manifester la permanence du « *contrat de confiance* »² qui les lie à leur autorité de tutelle. Cette préoccupation partagée par le ministère du Logement ne tarde pas à être publicisée dans le cadre d'une opération de communication politique. Officiellement conçue dans le but d'annoncer l'élaboration d'une réforme des emplois du 1 % logement, la conférence de presse commune donnée en mars 1992 par le ministre Marcel Debarge et le président de l'UNIL Bernard Dupré vise également à atténuer le souvenir encore frais des accusations portées par Michel Charasse ainsi qu'à réamorcer le mécanisme de légitimation croisée indispensable au rééquilibrage du rapport de force avec le ministère des Finances³.

Le troisième acte de cette relance de la politique contractuelle consiste en la création d'une structure dédiée au dialogue avec les organisations syndicales représentant les salariés sur la question de l'utilisation des fonds issus de la PEEC. Les partenaires sociaux – à l'exception de la CGT – signent le 3 novembre 1992 un relevé de conclusion portant création d'une Commission nationale paritaire des emplois du 1 % logement. Le nouvel organe, dont la mise en place répond à une demande explicite du ministre du Logement, est notoirement conçu dans une logique de défense de l'autonomie du 1 % logement. Prenant note du fait « *que les pouvoirs publics ont le monopole de définir par voie réglementaire les possibilités d'emploi du 1 % logement* », les organisations signataires revendiquent une plus grande

¹ Cet arbitrage s'accompagne de changements significatifs dans la prise en charge de la question du logement par le CNPF. Fraîchement nommé à la présidence de la commission sociale, Jean Domangé – qui est également le président de la fédération nationale du Bâtiment – décide en effet de renforcer la délégation patronale dans ce secteur en créant une commission du logement social dont il confie la présidence à Jean-Claude Jolain.

² L'expression est employée par Bernard Dupré (APIC formation, 1991, *Compte rendu de la conférence du 1^{er} juillet*, p. 26).

³ L'absence de critiques formulées à l'encontre des CIL dans les articles de presse relatant cet épisode conduira les dirigeants de l'UNIL à estimer que « *l'action de communication (est) réussie* » (APIC formation, 1992, *Compte rendu de la conférence du 6 avril*, p. 44).

influence dans ce domaine : « (...) dans ces conditions, (...) sur un sujet aussi essentiel pour le fonctionnement du 1 % logement, l'autonomie et la primauté des partenaires sociaux dans le processus actuel de décision ne sont pas suffisamment reconnues alors même qu'ils sont les seuls habilités à exprimer en la matière tant les besoins des entreprises que les aspirations des salariés »¹. Concrètement, la création de la commission nationale paritaire doit permettre « à l'exclusion de toute autre instance, de rechercher en priorité une position commune des partenaires sociaux » sur les emplois du 1 % logement. La nouvelle instance a également vocation à soumettre des propositions de modifications réglementaires aux ministères concernés ainsi qu'à favoriser la participation de CIL « à la mise en œuvre d'une politique nationale et locale pour le logement des salariés des entreprises » et à en assurer l'évaluation. Sa composition est paritaire sur le plan arithmétique – mais le secrétariat est assuré par le CNPF – et son action s'appuie sur les relais territoriaux constitués par les COPARIL « dont le rôle doit être renforcé »².

La création de la commission nationale paritaire est justifiée en réunion par Etienne Guéna. Instauré en réponse à « la nécessité nationale d'optimiser les emplois », ce nouvel organe « est l'expression d'un accord clair et dynamique qui permettra d'expliquer ce à quoi correspond le 1 % logement et pourquoi il y a cet attachement des partenaires sociaux »³. La commission elle-même ne tarde pas à manifester sa capacité à élaborer de nouvelles pistes d'évolution en matière d'emploi des fonds. Elle définit trois axes de réflexion prioritaires dans ce domaine au début de l'année 1993 : l'inégalité qui touche les salariés des PME, le suivi du logement locatif intermédiaire et l'instauration d'une réglementation adaptable aux spécificités départementales. Sur ce dernier point, elle se déclare favorable à l'instauration d'une réglementation à deux niveaux : définition des catégories d'emplois au niveau national et élaboration des règles de mise en œuvre (quotité et quantité des prêts) au niveau départemental après examen impliquant les CIL, les COPARIL et les partenaires sociaux. Le dispositif présente deux avantages aux yeux des responsables patronaux de l'institution.

¹ L'état d'esprit présidant à la création de la Commission nationale paritaire sera précisé par Etienne Guéna : « Les partenaires sociaux considèrent qu'à bien des égards, ils sont dépossédés d'une partie des emplois du 1 % logement, victimes de baisses du taux et de la majoration du versement au FNAL, et contraints par une réglementation qui a énormément de mal à évoluer dans le temps » (APIC formation, 1992, conférence du 7 décembre, p. 14).

² Le dispositif vise toutefois à préserver les membres des CIL contre le sentiment d'une perte d'autonomie. Le délégué au logement social du CNPF prend ainsi soin de préciser aux participants des conférences de l'APIC que l'action de la commission nationale paritaire et le renforcement du rôle des structures interprofessionnelles (les COPARIL, mais aussi les unions patronales et l'UNIL) n'ont en rien vocation à s'accompagner d'une réduction parallèle des prérogatives spécifiques des CIL : « la commission sera amenée à élaborer des directives et des recommandations sans pour autant s'impliquer dans la gestion des organismes » (ibid., p. 14).

³ Ibid., p. 14.

Il n'est pas de nature à heurter les CIL : c'est « *l'opposé d'un système centralisateur du fait d'une réglementation* »¹. Et il est conçu comme un moyen de retisser du lien avec les collectivités locales et de prémunir le 1 % logement contre de nouvelles velléités de municipalisation des fonds : « *Les relations avec les collectivités locales constituent un axe majeur de réflexion car l'on va s'acheminer vers une maximisation des responsabilités territoriales. Ceci doit se concevoir selon une relation pleine et entière de partenariat. Le 1 % logement ne doit être d'aucune manière que ce soit sous tutelle* »².

Mais alors même qu'ils s'emploient à élaborer des propositions communes sur l'utilisation des fonds, les partenaires sociaux se trouvent à nouveau placés dans une posture défensive par une série de bouleversements survenant dans l'environnement du 1 % logement. Le changement provient d'abord de l'émergence sur l'agenda gouvernemental de la question des attributions de logements sociaux au printemps 1993. Un consensus semble se dégager à l'occasion du débat parlementaire sur la ville des 27 et 28 avril – le premier de la nouvelle législature – en faveur d'une augmentation des prérogatives des élus locaux dans ce domaine³. Il résulte à l'origine d'une revendication émise par un certain nombre de maires. S'estimant les plus à même de créer les conditions d'un rééquilibrage du peuplement dans les quartiers en difficulté, ceux-ci expriment le souhait de disposer d'un contrôle accru sur les outils de maîtrise du peuplement que sont les contingents de réservation – à commencer par le contingent préfectoral. Alors que la création d'une commission composée de préfets, d'élus locaux et de représentants des organismes d'HLM est annoncée par le ministre du Logement, Hervé de Charette, les instances nationales du 1 % logement s'inquiètent de ce que les pressions exercées par les maires ne conduisent en définitive à une diminution du niveau des aides délivrées aux salariés des entreprises. Ils s'efforcent au cours des mois suivants de jouer de leur influence auprès de leurs partenaires pour éviter à une telle hypothèse de prendre corps⁴.

¹ Intervention d'Etienne Guéna, APIC formation, 1993, *Conférence du 15 mars*, p. 18.

² Intervention de Bernard Dupré, *ibid.*, p. 11.

³ Ce consensus avait alors déjà trouvé une traduction dans la circulaire d'application du 27 mars, qui instaure des commissions d'attributions dans les organismes d'HLM et les sociétés civiles immobilières contrôlées par les organismes collecteurs du 1 % logement et confère aux maires une voix délibérative. Cette mesure s'inscrit alors dans la continuité de la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 qui avait instauré un suivi des loyers et de la politique d'attribution des logements au profit des collectivités locales pour les sociétés immobilières filiales des CIL.

⁴ Les éléments de langage sont fixés à cette occasion par Etienne Guéna : « (Le ministère sait) *que si l'on retirait les attributions au profit des entreprises sur les sommes qu'elles versent, je vois vraiment pas comment, en tout cas au CNPF, l'on pourrait continuer à défendre le système du prélèvement obligatoire. S'il n'y a pas de contreparties, ce sera alors une charge sans contrepartie dont on demandera la disparition (...) on va tous, comme on le fait d'habitude, expliquer et défendre la position du 1 % logement en rappelant qu'il est très mauvais de figer les attributions en donnant un pouvoir à quelqu'un qui va raisonner avec sa logique électorale*

Si le rapport remis en 1994 par la commission sur les attributions des logements sociaux ne débouche pas sur une remise en cause du système des réservations locatives¹, les partenaires sociaux doivent composer avec une autre contrainte apparue pendant l'été 1993. Celle-ci prend la forme d'un projet instaurant une contribution du 1 % logement au plan de relance élaboré par le gouvernement Balladur dans le but de dynamiser l'économie de la construction². Une négociation débute avec les partenaires sociaux à la demande du ministre de Charette pour définir les modalités de cette participation. Elle aboutit à la conclusion le 1^{er} septembre 1993 de la convention relative à la contribution du 1 % logement à la relance de l'accession sociale à la propriété. La convention instaure une participation du 1 % logement au financement du volet accession du plan de relance à hauteur de deux milliards de francs étalés sur deux exercices³. Elle autorise en retour les CIL à appliquer par anticipation certaines modifications réglementaires (relèvement du plafond de ressources pour l'obtention d'un prêt pour l'accession dans l'ancien sans travaux notamment) que les pouvoirs publics s'engagent à entériner dans un avenir proche⁴.

À l'instar de la convention d'objectifs conclue en 1989, la convention relative à la contribution du 1 % logement à la relance de l'accession sociale est élaborée à l'initiative du ministère du Logement dans un contexte marqué par l'inscription de la question du logement sur l'agenda gouvernemental⁵. La réaction des partenaires sociaux emprunte des voies similaires à quatre ans d'intervalle. Face à un ministre capable à la fois de remporter les arbitrages qui l'opposent à la Direction du Budget et de mettre à contribution le 1 % logement pour financer la politique du logement, ils s'efforcent à chaque fois de limiter le montant de la contribution et d'obtenir des contreparties destinées à compenser la perte financière induite aux yeux des responsables de CIL. Dans le cas de la convention de 1993, la justification du

à partir de son strict territoire communal alors qu'en Ile de France, en particulier, la limite territoriale communale a peu de signification par rapport à la logique économique » (APIC formation, 1993, Conférence du 27 mai, p. 7 et p. 24).

¹ C. Erignac, 1994, *Attributions des logements sociaux : rapport du groupe de travail remis à Monsieur le Premier Ministre le 23 mars 1994*, Préfecture des Yvelines.

² Le secteur de la construction continue alors de subir le contrecoup de l'éclatement de la bulle immobilière de la fin des années 1980. L'accession à la propriété en particulier demeure à un niveau bas suite au repli amorcé pendant cette période.

³ Le volet accession du plan de relance repose sur une augmentation de l'enveloppe de PAP de 20 000 unités ainsi que sur une modification des conditions de prêts (réduction du taux d'intérêt et relèvement des plafonds de ressources). L'apport du 1 % logement prend différentes formes (augmentation du montant des prêts complémentaires accordés par les CIL, prime non remboursable entrant dans l'apport personnel, différé d'amortissement des prêts) qui permettent de doubler le montant moyen des prêts.

⁴ Si la contribution financière des CIL comporte un caractère exceptionnel, les aménagements de la réglementation – qui répondent alors autant à l'objectif de relance de l'accession à la propriété qu'aux revendications habituelles des acteurs du 1 % logement – sont censés s'appliquer de manière permanente.

⁵ Cette configuration dérive alors de la « dette politique » que la droite a contractée à l'égard des professionnels du secteur immobilier avant les élections législatives (P. Zittoun, 2001, *op. cit.*, p. 239-254).

bien-fondé de l'action des partenaires sociaux est exposée au mois d'octobre par Etienne Guéna lors d'une conférence de l'APIC formation¹. Pour le délégué au logement social du CNPF, la mise à contribution du 1 % logement naît de la conjonction qui s'opère entre le niveau des besoins de financement du logement – en plein essor du fait de la contrainte budgétaire – et l'importance des sommes en attente d'emploi dans la trésorerie des CIL. Si cette situation a conduit à ôter aux partenaires sociaux toute capacité de s'opposer au projet du gouvernement, elle présente cependant l'avantage d'indiquer la voie à suivre par les organismes pour compenser le manque à gagner². Le dispositif comporte plusieurs autres avantages indéniables : il répond de toute évidence à une demande sociale, il bénéficie aux salariés des entreprises et se révèle de ce fait conforme à la vocation du 1 % logement, il doit engendrer des retours de prêts rapides et demeurant dans l'encours des CIL et il ne porte que sur une durée temporaire³. Dernier intérêt de la convention : la contribution permet de soustraire les montants concernés à la convoitise du ministère des Finances : « *même s'il est tendu, le système est en situation meilleure qu'un système qui a trop d'argent* »⁴.

Les réactions des participants à la conférence de l'APIC indiquent cependant que la valeur du nouveau dispositif est loin d'être aussi évidente pour les acteurs locaux du 1 % logement. Plusieurs réserves expriment le scepticisme que nourrissent ces derniers à l'égard de la nouvelle convention d'objectifs. Les responsables de CIL reviennent d'abord sur le processus d'élaboration de la décision, qui démentant la validité des motifs invoqués pour justifier la contribution du 1 % logement⁵, qui déplorant l'absence de consultation en amont des « acteurs de terrain »⁶. Ils formulent ensuite une série de craintes relatives aux effets de la convention, craintes qui portent en particulier sur la qualité du service délivré par les CIL. Certains participants estiment ainsi que la mise en œuvre de la convention risque d'entraîner une diminution du volume des prêts complémentaires délivrés aux salariés accédants à la

¹ APIC formation, 1993, *Conférence du 13 octobre*.

² « *Il y a un suivi de la trésorerie macroéconomique des CIL, sur deux ans un effort de deux milliards est possible par rapport à la trésorerie* » (*ibid.*, p. 7).

³ « *(Le système) n'est pas destiné à aller au-delà du montant et de la durée prévus* » (*ibid.*, p. 7).

⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁵ Un représentant du CILCO de Rouen s'efforce par exemple d'invalider l'argument des « trésoreries pléthoriques » des CIL, estimant « *(qu'un) peu de trésorerie dans les CIL n'est pas négligeable, ce n'est pas à proscrire car les CIL ne peuvent pas faire de prévision cohérente, si l'on n'a pas cette marge ; les CIL pourraient se trouver très facilement en état de cessation de paiement* » (*ibid.*, p. 6).

⁶ « *Il faudrait instaurer une concertation en état de terrain et nous savons quel problème l'on peut résoudre, cela vaudrait mieux que d'être mis devant le fait accompli car après l'on ne trouve pas les solutions* » (*ibid.*, p. 6).

propriété¹. D'autres s'inquiètent d'une possible altération du lien avec l'entreprise². Les réticences des responsables locaux tiennent ensuite aux atteintes que la mise en œuvre de la convention est susceptible d'engendrer selon eux pour leur autonomie de gestion. Dans la mesure où elle est de plus en plus perçue comme une tentative de mutualisation des fonds collectés par les CIL, la perspective de devoir accroître les transferts financiers entre organismes collecteurs et la « fluidité des fonds » indispensable à l'homogénéité des prêts délivrés sur le territoire suscite par exemple des résistances palpables chez ces derniers³.

3.2.2 Une réforme élaborée sous la contrainte des enjeux budgétaires

La réaffirmation de la critique libérale constitue probablement le changement le plus déterminant parmi ceux qui adviennent en 1993 dans l'environnement du 1 % logement. Deux ans après l'adoption de la DDOEF, cette critique s'impose à nouveau dans le contexte du retour de la droite au pouvoir et du renforcement des engagements budgétaires contractés dans le cadre de la construction de la monnaie unique. Sa recrudescence constitue une évolution essentielle à l'échelle du 1 % logement en ce qu'elle incite l'État à retrouver la voie d'un certain unilatéralisme politique et contribue en cela à créer les conditions d'une transformation en profondeur de l'organisation du 1 % logement.

Une institution à nouveau placée sous le feu croisé des critiques

La première alerte née de ce retour en force des recettes d'action libérales provient des propositions émises durant l'été 1993 par le groupe de travail sur les obstacles structurels à

¹ Cette crainte s'appuie en l'espèce sur l'expérience récente du « 9 % » qui, pour toutes sortes de raisons (profils des opérations financées, mécanisme d'attribution des logements...), tend à générer un niveau de contreparties pour le logement des salariés inférieur à celui des autres emplois du 1 % logement.

² Cette peur se manifeste en réaction à la recommandation d'Etienne Guéna qui suggère d'éviter tout refus de financement même en cas de désaccord de l'entreprise, ceci afin de respecter « l'esprit » de la convention. Pour les participants à la séance de l'APIC, la remise en cause de l'accord-employeur reviendrait cependant à s'exposer au risque de « casser le lien » avec l'entreprise : « *Les partenaires sociaux ont signé une convention invitant les CIL à rappeler à leurs adhérents que le 1 % logement n'était pas un impôt mais un investissement social privé, ce qui veut dire que celui qui paie a un droit de regard sur l'utilisation des sommes. Quel langage, aujourd'hui, tenir à l'entreprise compte tenu des montants des prêts accordés et même si l'entreprise n'est pas d'accord ? Jusqu'à ce jour, les CIL accordent les prêts avec l'autorisation de l'entreprise, que dire ? C'est une question de principe* » (ibid., p. 7).

³ Cette tension filtre de la tentative de synthèse formulée par Bernard Dupré sur les questions soulevées par l'hétérogénéité du réseau de collecte de la PEEC : « *C'est un sujet très difficile, il ne faut pas aller vers une péréquation dont personne ne voudra et qui serait l'antithèse de l'organisation des CIL sur le terrain, néanmoins les réseaux peuvent constituer une voie de conciliation entre la nécessité d'obtenir une meilleure utilisation des fonds sur tout le territoire tout en sauvegardant l'autonomie de chacun* » (ibid., p. 8).

l'emploi¹. Dans un rapport d'étape rendu public le 29 juillet, ce groupe de travail formule une quarantaine de propositions en précisant que certaines d'entre elles pourraient être intégrées dans le projet de loi quinquennale sur l'emploi alors en cours d'élaboration². Estimant qu'un des principaux obstacles à la création d'emplois en France tient au niveau des prélèvements obligatoires et à la part singulièrement élevée des prélèvements attachés au salaire, il préconise notamment le transfert de plusieurs cotisations sociales sur le budget de l'État et l'utilisation de la Contribution sociale généralisée (CSG) pour financer ces transferts de charges³. Conséquence de la vivacité des critiques dont le réseau des CIL ne cesse de faire l'objet de la part des tenants de la rationalité gestionnaire depuis le milieu des années 1980, la PEEC est directement visée par cette recommandation : « *La stabilité de l'assiette salariale, les facilités de recouvrement offertes par les URSSAF ainsi que la volonté d'encourager la participation des entreprises aux dépenses publiques associées aux ménages et aux salariés ont conduit à multiplier les prélèvements assis sur la masse salariale (formation et apprentissage, versement transport et participation à la construction, soit un total un prélèvement obligatoire représentant en moyenne 5,85 % des salaires). Le transfert de ces contributions vers des prélèvements à assiette plus large que la masse salariale devrait être envisagé quand ils n'ont pas de rapport avec l'assiette salariale. Ce serait, par ailleurs, l'occasion de supprimer ces "circuits" de financement sources d'allocation peu efficace de la dépense publique et de complexité pour les entreprises. La commission recommande en particulier d'entamer un transfert vers le budget de l'État de la participation à la construction* »⁴.

Ces propositions, qui seront confirmées pour la plupart dans le rapport remis au début du mois d'octobre à Edouard Balladur, sont reprises dans le projet de loi quinquennale relatif au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle présenté au conseil des ministres du 13 septembre 1993⁵. Entre autres mesures, le projet de loi prévoit en effet la présentation au

¹ Placé sous la responsabilité du Président du Conseil économique et social, Jean Mattéoli, ce groupe de travail est chargé au mois de mai 1993 par le Premier ministre Edouard Balladur de « *recenser les phénomènes de toute nature qui vont à l'encontre de la création d'emplois, d'en prendre la mesure et de proposer les réformes et les remèdes qu'un tel état de fait appelle* » (*Liaisons sociales. Documents*, 80, 12 août 1993, p. 1).

² J. Matteoli, 1993, « *Les obstacles structurels à l'emploi : rapport d'étape à Monsieur le Premier Ministre, 29 juillet* », *Liaisons sociales. Documents*, 80, 12 août 1993.

³ C'est précisément l'objet de la CSG que d'avoir été créée pour permettre le transfert vers l'impôt d'une partie du coût du financement de la protection sociale et alléger en conséquence le niveau des prélèvements obligatoires qui portent sur les entreprises.

⁴ *Liaisons sociales. Documents*, 80, 12 août 1993, p. 7, le passage étant souligné par nous. La notion de complexité pour l'entreprise sera précisée dans le rapport final : « *elles doivent remplir une déclaration par versement* » (*Liaisons sociales. Documents*, 113, 25 octobre 1993, p. 5).

⁵ Dans une section portant sur « *les modalités d'un allègement de charges pesant sur le travail* », le rapport mentionne la prise en charge par le budget de l'État du 1 % logement et du versement transport – dont le groupe

Parlement d'ici le 30 juin 1994 d'un rapport portant sur les conséquences sur l'emploi d'une modification de l'assiette de plusieurs contributions sociales dont la PEEC¹. Cette remise en cause radicale du 1 % logement contraint les acteurs de l'institution à entamer un nouveau processus d'apprentissage. Comme souvent, celui-ci passe notamment par la diffusion de discours dominés par deux logiques distinctes. La production d'arguments destinés à invalider la proposition de la commission Mattéoli constitue la première de ces pratiques discursives. Cette composante défensive de la justification externe se retrouve notamment dans le rapport portant sur l'efficacité des aides publiques au logement qu'élaborent les membres de la section du cadre de vie du Conseil économique et Social au cours de l'automne 1993². Pour le rapporteur, la succession de prélèvements opérés par l'État a pour effet de transformer « l'institution (qui) d'une cotisation (...) devient une taxe »³. Or, une telle évolution ne pourrait qu'entraîner la disparition à terme du 1 % logement⁴, hypothèse dont Marcel Lair s'emploie à souligner les implications négatives : elle reviendrait à supprimer une instance qui « est matière à des rencontres détendues entre salariés et employeurs pour un objectif commun »⁵ et entraînerait des suppressions d'emploi dans le secteur du bâtiment à un niveau qui pourrait bien excéder celui des embauches espérées par ailleurs⁶.

La seconde réaction des membres de l'institution aux propositions du rapport Mattéoli consiste à tenter d'identifier les voies d'un renforcement de l'efficacité sociale des emplois du 1 % logement. L'UNIL joue comme à son habitude un rôle moteur dans cette entreprise. La série de « journées techniques interrégionales » qui se tiennent entre novembre 1993 et janvier 1994, puis le congrès de l'UNIL organisé à Paris au mois de mai – baptisé « congrès du renouveau » –, sont conçus comme des forums d'apprentissage visant à associer les CIL à la démarche. Ils doivent permettre de faire émerger des propositions favorisant une meilleure adéquation de l'action du 1 % logement avec les besoins d'intervention qui s'affirment en relation avec le ralentissement de la croissance économique et l'augmentation du chômage. Le

de travail souligne qu'il « est affecté au financement d'infrastructures de transport dont l'impact économique et les objectifs dépassent largement le transport des salariés » (*Liaisons sociales. Documents*, 113, 25 octobre 1993, p. 5-6).

¹ Sont également visés le versement transport, la taxe d'apprentissage, la formation professionnelle et la taxe professionnelle (*ibid.*, p. 6).

² M. Lair, 1994, *Évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement. Séances des 14 et 15 décembre 1993. Rapport du Conseil économique et social*, Paris, Direction des journaux officiels.

³ *Ibid.*, p. 177.

⁴ « L'efficacité économique et l'efficacité sociale de la participation des employeurs sont bien établies. La vulnérabilité de l'institution aussi » (*ibid.*, p. 177).

⁵ *Ibid.*, p. 177.

⁶ Un argument similaire est mobilisé au même moment par le ministère du Logement qui finance une étude montrant que le 1 % logement comporte un effet d'entraînement sur l'emploi et qu'il affiche un bilan positif sur ce plan en dépit du coût représenté par le prélèvement réalisé sur l'entreprise.

produit de ces rencontres s'inscrit alors dans la continuité des échanges occasionnés par ce type de manifestations depuis deux décennies.

Le congrès de l'UNIL est d'abord l'occasion pour les représentants nationaux du 1 % logement d'émettre une série de revendications en faveur d'un élargissement des possibilités d'emploi des fonds dans plusieurs secteurs (mobilité, logement intermédiaire, accession à la propriété¹). Par la voix de son président, l'UNIL affirme ensuite son intention d'amorcer un certain nombre de changements au sein de l'institution. Ces changements concernent l'utilisation de la ressource : renforcement de l'action du 1 % logement dans le logement très social *via* une meilleure « *détection des besoins des salariés, dont la crise a précarisé la situation* »², recentrage des interventions des CIL sur leurs domaines de compétence historiques (« *Une dispersion coûteuse des activités n'est plus acceptable* »³). Ils portent également sur les modalités de gestion de la PEEC et les relations entre les CIL : mise en place d'instrument de mesure de la trésorerie disponible dans les CIL⁴, modification de l'utilisation du compte d'entreprise *via* l'adoption d'une « *règle commune (...) qui ne soit ni la mutualisation totale rompant le lien avec l'entreprise, ni une application stricte rendant impossible la solidarité* »⁵, organisation de la solidarité entre les CIL pour améliorer la « fluidité des fonds », accentuation des regroupements entre organismes collecteurs, développement du centre de ressources destiné à améliorer la connaissance de l'activité et à valoriser celle-ci vis-à-vis des partenaires extérieurs. Outre ces mesures qui tirent leur unité d'une même volonté de répondre à la critique gestionnaire, les annonces formulées par les responsables nationaux du 1 % logement portent enfin sur l'architecture de l'institution. Reprenant à son compte l'idée d'une centralisation accrue de la décision en matière d'emploi des fonds, Bernard Dupré conclut ainsi son intervention en appelant à une « *remise en cause*

¹ Une partie des interventions mentionnées sur ce point concerne plus spécifiquement la question de la sécurisation des accédants à la propriété : intervention en matière de caution, système d'assurance et de garantie face à la perte d'emploi, possibilité de rachat du bien immobilier. Dans l'esprit des responsables de l'UNIL, un tel élargissement de la gamme de prestations proposées par les CIL doit permettre *in fine* d'épargner au 1 % logement une reconduction à l'identique des dispositions insérées dans la convention de septembre 1993. Bernard Dupré n'hésite d'ailleurs pas à pointer les défauts de cette convention dans le discours qu'il prononce à la tribune du congrès de l'UNIL. Soulignant que le maintien de la convention « *se ferait au détriment d'autres emplois, singulièrement dans le locatif* », il estime que « *l'octroi quasi automatique des prêts à leur plafond reste contraire à l'esprit du 1 % et est ressenti de manière négative par les entreprises* » (*Entreprises et logement*, 3, 3^e trimestre 1994, p. 20-21).

² *Ibid.*, p. 21.

³ *Ibid.*, p. 21.

⁴ L'adoption d'un tableau d'évolution trimestrielle des emplois et des ressources vise à favoriser l'identification des organismes en position d'offre ou de demande sur chacun de ces plans (*ibid.*, p. 16).

⁵ *Ibid.*, p. 21.

du cadre de l'institution » à travers la définition d'un « *dispositif alliant partenaires sociaux et CIL dans la définition de cette politique et dans le suivi de sa mise en oeuvre* »¹.

La recherche des voies à suivre pour renforcer la légitimité du 1 % logement est également prise en charge par la CFDT pendant cette période. Le processus d'apprentissage amorcé en réponse au projet de fiscalisation de la PEEC est en effet marqué par l'affirmation de la confédération cégétiste dans un rôle de force de proposition sur la scène du 1 % logement. Se distinguant des autres organisations syndicales par l'investissement inédit qu'elle consacre à la question du logement depuis le début des années 1990 (voir *infra*), elle se différencie également du CNPF par le rapport d'extériorité relative qu'elle entretient vis-à-vis des organes de l'institution. Cette situation conduit la CFDT à adopter des positions qui tranchent singulièrement par rapport à la justification élaborée par l'UNIL en ce qu'elles impliquent le plus souvent une remise en cause frontale des pratiques des CIL. L'emploi des fonds compte parmi les domaines auxquels s'applique la capacité de cette organisation syndicale à formuler des propositions innovantes en matière de 1 % logement². Dans ce domaine, la CFDT milite sans ambiguïté en faveur d'un renforcement de la dimension sociale des aides délivrées par le 1 % logement et d'un élargissement de l'accès à des groupes qui en sont habituellement exclus. Contestant la pertinence de certains investissements réalisés par les CIL³, ses responsables défendent à l'inverse l'idée selon laquelle l'institution est pleinement dans son rôle lorsqu'elle contribue à la solidarité nationale. Pour eux, le 1 % logement a vocation à bénéficier aux populations situées aux portes de l'entreprise (jeunes, chômeurs)⁴ : « *pour (ces catégories) la distinction de ce qui relève du 1 % logement et de ce qui relève de la solidarité nationale est devenue un débat inutile* »⁵. Dans le même esprit, les dispositifs reposant sur des enveloppes bloquées en faveur des publics immigrés et

¹ *Ibid.*, p. 21.

² Les dimensions constitutives de la capacité d'innovation dont la CFDT fait preuve pendant les années 1990 sont abordées en conclusion de cette section.

³ Les dirigeants de la CFDT marquent régulièrement leur désapprobation envers certaines formes de diversification de l'activité mises en œuvre par les CIL. Ainsi, l'hypothèse d'un élargissement des possibilités d'emploi des fonds au secteur locatif intermédiaire est évoquée en ces termes par Jacques Drgon : « *nous ne pouvons être des acteurs de l'économie sociale et nous substituer au marché* » (*Entreprises et logement*, 3, 3^e trimestre 1994, p. 15).

⁴ C'est le sens du propos développé par Jean-François Trogrlic, secrétaire national de la CFDT, à la tribune du congrès de l'UNIL : « *L'entreprise, et donc les CIL, sont concernés pour une part par la solidarité avec le monde du chômage et des exclus. Un jeune c'est un futur salarié, un chômeur c'est un ancien salarié, et en même temps un futur salarié. C'est l'intérêt économique des entreprises : comment pourraient-elles se développer dans un environnement appauvri avec des clients avec peu de moyens ? Comment pourraient-elles se développer dans un environnement incertain, où le poids du coût de la protection sociale devient plus lourd à cause du chômage ?* » (*CFDT Nouvelles. Lettre aux responsables Cadre de vie*, 2, juillet/août 1994, p. 3).

⁵ *Ibid.*, p. 5.

défavorisés – le « 1/9^e » et le « 9 % » – doivent être maintenus en tant que tels¹. La CFDT affiche également des positions fortes concernant la question du mode de gouvernement du 1 % logement. Dans ce domaine, la revendication d'un « paritarisme réel » dont elle se fait le relais puise une vigueur nouvelle dans l'hypothèse d'un renforcement des échelons nationaux de l'institution. Pour les responsables cégétistes, il importe que les prérogatives des partenaires sociaux en matière de définition des emplois du 1 % logement soient respectées par des « *professionnels (...) qui doivent savoir rester à leur place, apporter leurs compétences et leur savoir-faire au service des partenaires sociaux, sans chercher à les remplacer* »². Ce faisant, les organisations syndicales doivent être pleinement associées à la décision et se voir ouvrir un accès aux postes de responsabilité dans les CIL. Dans le cas contraire, les CIL devront accepter « *sans état d'âme des structures de contrôles et d'orientations externes sous la responsabilité des partenaires sociaux* »³.

L'hypothèse d'un transfert du financement du 1 % logement vers l'impôt suscite des réactions qui excèdent les limites de la sphère professionnelle. Le ministre du Logement réagit à l'adoption de la loi quinquennale sur l'emploi en s'efforçant de manifester le sentiment d'attachement qui le lie au 1 % logement. La visite qu'il rend au siège de l'UNIL dès le mois de janvier lui offre la possibilité d'apporter un soutien appuyé à l'institution : les 13 milliards du 1 % logement forment un montant « *à peu près comparable à la totalité de l'aide à la pierre apportée par les pouvoirs publics (ils jouent) un rôle irremplaçable et je ne vois pas où les trouver dans les caisses de l'État* »⁴. Hervé de Charette réitère sa position à l'occasion du Congrès de l'UNIL organisé à Paris au mois de mai. Il se déclare globalement satisfait à la tribune des nouvelles orientations affichées par les instances représentatives de

¹ Considérant qu'une politique spécifique sur le logement des immigrés reste indispensable et que le concept de solidarité ne doit pas se limiter aux seuls salariés des entreprises, la CFDT s'oppose au projet de fusion du « 1/9^e » et du « 9 % » conçu par l'UNIL. Elle exprime plus globalement son attachement au principe d'enveloppes financières consacrées à des emplois spécifiques et échappant aux logiques commerciales des CIL. La mise au point formulée par Jean-François Trogrlic lors du Congrès de l'UNIL est claire sur ce point : « *À entendre (les CIL), sans aucune réglementation, sans fixation d'enveloppe préalablement définie, ils seraient à même de s'adapter mieux que quiconque aux besoins (des immigrés et des défavorisés). Quand on observe comment les CIL ont traité si peu le logement des jeunes, qui ne fait... lui... l'objet d'aucune contrainte, on peut s'interroger sur la capacité autonome des CIL à innover ou à faire du très social, sans qu'ils y soient contraints par la réglementation nationale. Ce n'est certainement pas une affaire de mauvaise volonté locale, il n'y a aucun doute dans notre esprit... mais ne serait-ce pas plutôt à cause de la concurrence qui s'exerce entre CIL ? Dans ce domaine, le très social n'est pas très commercial...* » (ibid., p. 3).

² Ibid., p. 4.

³ Ibid., p. 4.

⁴ *Entreprises et logement*, 1^{er} trimestre 1994, p. 11. Le ministre profite également de l'occasion pour se prononcer en faveur du maintien en l'état du système des droits de réservations dans le secteur des HLM – ceci alors même que le groupe de travail sur les attributions de logements sociaux mène une réflexion sur le sujet (voir *supra*).

l'institution dont il souligne qu'elles correspondent à des « *convictions communes* »¹. Pour lui, les changements à mettre en œuvre ne doivent cependant pas s'arrêter là. Il importe en particulier que le 1 % logement prolonge son effort en faveur de la relance de l'accession sociale à la propriété sous une forme « *qui soit un mélange entre la croisière et l'urgence* »². Il est en outre urgent à ses yeux d'assurer la pérennité du système. Alors que la « *tentation de remettre en cause le dispositif continue d'exister* », les acteurs du 1 % logement auraient tout intérêt selon lui à co-définir avec ses services les termes d'une convention pluriannuelle portant sur la contribution du 1 % logement à la relance de l'accession à la propriété. L'élaboration en parallèle d'une charte commune permettrait plus globalement « *d'actualiser la volonté commune de travailler ensemble, et de lui donner des bases durables : elle serait de nature à rassurer l'institution sur le caractère prolongé de l'engagement de l'État, tout en montrant aux pouvoirs publics que l'institution partage les grands choix arrêtés en matière de politique du logement* »³.

Si le projet des partenaires sociaux de l'UNIL apparaît propice à un renforcement de l'échange politique contracté avec le ministère du Logement, il échoue cependant à éteindre les prétentions qui s'affirment dans l'environnement de l'institution en relation avec la remise en cause du paritarisme du 1 % logement. Parallèlement aux gages offerts par le ministre, le premier semestre 1994 connaît en effet une recrudescence des revendications formulées par d'autres organisations dans l'espoir de se voir associer aux décisions relatives à l'emploi des fonds issus de la PEEC. Cette demande émane notamment de la fédération des offices publics d'HLM et des OPAC, ceci dans la continuité des critiques formulées de longue date par une partie des membres de la régulation universaliste et des élus locaux. De manière plus inattendue, elle provient également pendant cette période d'une association se voulant représentative des intérêts des grandes entreprises. Construite sur une logique de défense des prérogatives détenues par les employeurs dans la répartition des aides du 1 % logement – défense en particulier de la règle de « l'accord employeur » partiellement remise en cause par les conventions de 1989 et de 1993 – l'Association des entreprises pour le logement (AEPL)

¹ *Entreprises et logement*, 3^{er} trimestre 1994, p. 23. La plupart de ces orientations dérivent en effet de la feuille de route tracée en janvier par le ministre : assouplissement de l'utilisation des comptes d'entreprise, organisation de la « fluidité des fonds », accélération des regroupements de collecteurs et mise en place d'un dispositif de sécurisation des parcours d'accession à la propriété.

² *Ibid.*, p. 23.

³ *Ibid.*, p. 23.

s'estime fondée à réclamer une représentation spécifique dans les instances politiques du 1 % logement¹.

Conjuguée à la contestation exprimée en interne par un certain nombre de dirigeants de CIL², la concurrence exercée par les entrepreneurs de représentation qui tentent de prendre pied sur la scène du 1 % logement incite les responsables de l'UNIL à rechercher le moyen de mobiliser des soutiens élargis autour de leur projet. La tenue des « assises nationales du 1 % logement » est annoncée lors du congrès de Paris pour la fin de l'année 1994. Dans l'esprit de ses organisateurs, l'événement a vocation à conclure un processus de concertation associant les acteurs de l'institution et leurs principaux partenaires (organismes d'HLM, élus locaux, représentants de l'État) en vue de définir en commun les termes de la convention pluriannuelle fixant les modalités de la future contribution du 1 % logement en faveur de l'accession sociale à la propriété.

L'UESL, produit d'un compromis négocié par le CNPF et la CFDT

Avant même cependant que ne débute réellement la concertation, l'institution se trouve une fois de plus placée sous la pression de la contrainte budgétaire. Dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances pour 1995, le ministre des Finances annonce au milieu du mois de juin son intention d'opérer un nouveau transfert de charge au profit du FNAL moyennant une réduction du taux de la PEEC de 0,45 % à 0,25 %. Si la voie de la budgétisation partielle est finalement préférée à l'hypothèse de la fiscalisation préconisée dans le rapport Mattéoli (voir *supra*), les conséquences sont similaires pour les acteurs du 1 % logement : ce projet implique une remise en cause radicale de l'équilibre financier du dispositif. L'annonce du ministère des Finances conduit le CNPF à se rapprocher de la CFDT pour tenter de définir une alternative à même d'assurer la pérennité des structures et des missions du 1 % logement. Une séance de travail est organisée le 27 juin entre les responsables des deux organisations afin de donner corps à la convergence entrevue lors du congrès de l'UNIL et de jeter les bases d'une réforme de l'organisation du 1 % logement. Un projet est présenté début juillet aux membres de la commission nationale paritaire, avant d'être soumis à l'attention des pouvoirs publics.

¹ Comptant parmi ses adhérents des entreprises comme Air France, la RATP, Dassault ou France Télécom, l'AEPL regroupe avant tout les cadres en charge de la question du logement des salariés dans les entreprises concernées.

² Une partie des acteurs locaux continue de déplorer le caractère national de la concertation engagée avec les pouvoirs publics et le risque qui en résulte en termes de distension du lien avec l'entreprise : « *Il ne faut pas que l'intérêt commun aille à l'encontre de l'intérêt local* » (Interview de Maurice Benoist, Directeur général du COPLORR à Reims, *Entreprises et logement*, 1, 1^{er} trimestre 1994, p. 16).

Dans un courrier adressé le 11 juillet au ministère du Logement, les partenaires sociaux proposent la création d'un nouvel organisme appelé à se substituer à l'UNIL et doté de prérogatives élargies. Prenant la forme juridique d'une Union économique et sociale (UES), cet organisme serait piloté dans les faits par une commission paritaire chargée de définir la politique générale des emplois du 1 % logement. Il aurait également pour mission de coordonner les interventions des CIL sur lesquels il aurait autorité¹. L'instauration d'un lien d'autorité placerait les partenaires sociaux en capacité de définir des règles communes dans plusieurs domaines : harmonisation des relations entre les CIL, amélioration de la « fluidité des fonds », renforcement de l'efficacité des activités de collecte et d'utilisation des fonds, diversification des emplois du 1 % logement. Il permettrait également d'améliorer l'efficacité des futures politiques contractuelles conclues avec le ministère du Logement.

Un second courrier en date du 25 juillet est rédigé par les partenaires sociaux (à l'exception de la CGT) pour solliciter auprès du Premier ministre un arbitrage favorable au 1 % logement dans le différend qui l'oppose au ministère des Finances. Les organisations signataires s'évertuent à souligner la valeur de l'action engagée par l'institution, rappelant que *« le 1 % logement contribue à la cohésion sociale à travers la gestion partenariale au sein de l'entreprise depuis quarante ans et l'implication des entreprises à l'amélioration des conditions de vie des salariés »*. Elles s'efforcent également d'alerter le Premier ministre sur les multiples dommages induits par une éventuelle réduction du taux de la PEEC. En plus d'entraîner l'asphyxie du système et de provoquer le mécontentement des entreprises et des salariés, une telle mesure aurait selon elles des répercussions négatives sur la mise en œuvre de la politique du logement (diminution du financement de la construction de logements sociaux, interruption de l'effort consenti en faveur de la relance de l'accession sociale à la propriété), sur l'état des finances publiques (obligation pour l'État d'augmenter la dépense budgétaire dans le secteur du logement), sur l'économie du secteur immobilier (aggravation de la situation financière des organismes d'HLM, réduction du volume d'activité du secteur du bâtiment) ainsi que sur l'emploi (augmentation du chômage dans les professions concernées).

Alors qu'il est acquis pour l'ensemble des acteurs qu'une nouvelle réduction du taux de la PEEC signifierait la suppression à terme du dispositif, l'arbitrage du Premier ministre est finalement favorable au 1 % logement et au ministère du Logement. Le taux est maintenu en l'état et le projet initial du ministère des Finances est nettement revu à la baisse, le

¹ L'adhésion des CIL à l'UES serait obligatoire, les organismes collecteurs s'exposant à défaut à un retrait d'agrément.

gouvernement se contentant de prélever un milliard de francs pour financer l'aide à la personne en 1995. Le coût est d'autant moins important pour les acteurs du 1 % logement que la définition de cette nouvelle contribution est compensée par le feu vert donné par le Premier ministre au projet de création d'un organe de gouvernement doté de compétences élargies. Dès lors, la réalisation de ce projet constituera le point focal des échanges qui se déroulent entre les partenaires sociaux du 1 % logement et leurs interlocuteurs au sein de l'État. Le cheminement menant à l'adoption de la réforme doit cependant composer avec les oppositions qu'elle suscite dans l'environnement du 1 % logement et les tensions qu'elle génère à l'intérieur de l'institution. Deux années seront nécessaires aux représentants nationaux de l'institution pour parvenir à leurs fins, période pendant laquelle ces acteurs mobiliseront des ressources similaires à celles dont se nourrit la justification qu'ils mettent en œuvre depuis près de trois décennies.

Les responsables du CNPF et les dirigeants de l'UNIL s'efforcent d'abord durant cette période de convaincre les membres des CIL de la nécessité de renouveler les structures et les modes de fonctionnement du 1 % logement. Les manifestations organisées par l'UNIL constituent pour eux l'opportunité d'amener les participants à consentir à une telle transformation. Le propos qu'ils développent dans ces enceintes vise fondamentalement à en établir le caractère inéluctable¹. Il reçoit l'appui des interlocuteurs publics du 1 % logement dont le discours s'attache généralement à rappeler les obligations auxquelles sont soumis les membres de l'institution². Il est également étayé par les interventions d'universitaires ou de consultants chargés d'accompagner les responsables locaux dans l'apprentissage des transformations indispensables³. Face à ces exhortations au changement, les responsables locaux oscillent entre acceptation des grands axes de la réforme (création d'un nouvel organe fédéral, adoption d'une politique d'emploi des fonds définie dans le cadre de conventions pluriannuelles négociées entre l'État et les partenaires sociaux, amélioration de la

¹ Lors de l'université d'été qui se tient à l'initiative d'ACCIL-formation à Poitiers au mois de septembre 1995, le président du Conseil fédéral de l'UNIL, Jean-Hervé Carpentier, explicite le prix à payer pour l'obtention d'une fédération capable de s'opposer aux projets de réduction du taux de la PEEC : « *Je ne connais aucun réseau (franchise ou autres) qui fonctionne sans mise en commun, ni perte d'une part d'autonomie de ses membres (...)* » (*Entreprises et logement*, 6, 4^e trimestre 1995, p. 16).

² Pendant les Assises nationales du 1 % logement qui se tiennent le 4 octobre 1994 à la Maison de la Chimie, Hervé de Charette souligne la nécessité de mutualiser une partie des moyens financiers du 1 % logement au niveau national. Pour le ministre du Logement, le caractère décentralisé de la gestion du 1 % logement « *reste une priorité, mais, s'agissant des intérêts généraux, la concertation et la coordination des efforts doivent permettre au système d'être plus efficace au service du bien public* » (*Entreprises et logement*, 4, 4^e trimestre 1994, p. 12).

³ Les organisateurs de l'université d'été de 1995 font ainsi le choix de confier au chercheur Michel Godet – qui avait participé un an plus tôt au groupe de travail sur les obstacles structurels à l'emploi – l'animation de groupes de travail invitant les participants à s'interroger sur l'avenir du 1 % logement à partir des outils de la prospective.

communication sur l'activité du 1 % logement...) et résistance sur les questions qui ont tendance à heurter les intérêts de certains (rôle des CIL dans l'aménagement du territoire, logique de recentrage des CIL sur leurs missions historiques vs. logique de diversification des activités)¹. Ils émettent un certain nombre de propositions dont la teneur permet de saisir la structure de contraintes dans laquelle le processus d'adoption de la réforme doit se frayer un chemin au milieu des années 1990. Il en va ainsi de l'idée selon laquelle les instances dirigeantes du 1 % logement auraient tout intérêt à identifier un responsable incarnant le 1 % logement et clairement investi d'un rôle de négociation avec les pouvoirs publics. Une telle vue dénote en effet la préférence cultivée par une partie des CIL envers une approche du paritarisme faisant la part belle à la représentation patronale. La proposition d'associer étroitement des responsables de CIL à l'élaboration des orientations soumises aux pouvoirs publics dans le cadre de la contractualisation d'objectifs pluriannuels est également révélatrice de la crainte que ces acteurs nourrissent à l'idée d'une réforme débouchant sur une centralisation de la définition des emplois du 1 % logement et leur ôtant toute influence dans ce domaine².

Les représentants nationaux de l'institution tentent ensuite de renforcer la capacité du 1 % logement de désarmer les projets de prélèvements élaborés par le ministère des Finances. Une part significative des efforts qu'ils développent afin de démontrer la légitimité de l'institution vise à établir l'adhésion dont le 1 % logement fait l'objet auprès de son environnement. Les Assises nationales qui se tiennent le 4 octobre 1994 sont clairement conçues dans cette perspective. Organisées conjointement par l'UNIL, l'Union HLM et l'Association des maires de France, elles sont l'occasion de médiatiser l'attachement que l'institution suscite chez ses partenaires ainsi que chez les salariés³. La présentation d'un texte

¹ *Entreprises et logement*, 6, 4^e trimestre 1995, p. 14. Les stratégies de diversification mises en œuvre par certains dirigeants locaux demeurent logiquement marquées pendant ces années par une logique de survie à l'éventualité d'une disparition de la PEEC. C'est ce qu'indiquent les notes diffusées par la section cadre de vie de la CFDT auprès des militants locaux de l'organisation. Souvent empreintes d'une tonalité critique à l'égard des CIL – de toutes les organisations professionnelles la CFDT est alors la plus ouvertement favorable à une centralisation de la décision en matière d'emploi des fonds –, ces notes n'en illustrent pas moins la permanence de logiques conduisant une partie des CIL à vouloir « *s'extraire des contraintes collectives* » : thésaurisation des fonds, renforcement des filiales, etc. (*CFDT Nouvelles. Lettre aux responsables Cadre de vie*, 12, octobre 1996, p. 2 et 8-9).

² Cette proposition formulée lors de l'université d'été de l'UNIL fait explicitement référence au modèle de la représentation par les professionnels : « *les propositions présentées à l'État seront établies par un groupe restreint de cinq à dix présidents de CIL, représentatifs du mouvement, afin qu'elles s'appuient sur une connaissance solide du terrain et puissent être travaillées par les directeurs généraux au niveau des commissions techniques* » (*Entreprises et logement*, 6, 4^e trimestre 1995, p. 14).

³ La manifestation de cet attachement fait l'objet d'une mise en scène spécifique de la part des organisateurs. Une colonne Morris transparente censée contenir 160 000 lettres rédigées par des bénéficiaires est installée sur la scène de l'amphithéâtre de la Maison de la Chimie afin de démontrer la disposition des salariés à se mobiliser en

élaboré par l'ensemble des partenaires sociaux – excepté la CGT – confère une tonalité revendicative à la manifestation. Assorti d'un sous-titre en forme de slogan – « *S'il n'existait pas, ce serait le moment de l'inventer* » – le « Manifeste du 1 % logement » est conçu comme un « *acte de cohésion (démontrant) que l'intérêt collectif prime l'intérêt individuel* »¹. Fortes des marques de soutien enregistrées auprès de leurs mandants, les organisations signataires y réitèrent les arguments exposés quelques mois plus tôt au Premier ministre pour justifier le maintien en l'état du taux de la PEEC (le 1 % logement comme levier indispensable à la construction de logements dans un contexte de réduction des aides publiques, comme soutien à l'emploi, etc.).

L'action engagée par les partenaires sociaux de l'UNIL en vue d'assurer l'avenir du 1 % logement reste cependant soumise à la contrainte exercée par la rigueur budgétaire pendant toute cette période. Les initiatives développées dans le but de renforcer la cohésion de l'institution et de manifester les multiples appuis dont elle bénéficie dans le secteur du logement comme dans celui de l'entreprise ne parviennent pas à empêcher la définition de nouveaux prélèvements sur la ressource financière. Deux contributions d'un milliard de francs à la relance de l'accession à la propriété sont ainsi définies coup sur coup à six mois d'intervalle en 1995². Comme souvent par le passé, la pression exercée par la logique libérale comporte un effet moteur dans le processus menant à la création d'un organe de décision politique en matière d'emploi des fonds. La permanence d'une menace latente sur l'équilibre financier du dispositif contribue progressivement à faire tomber les barrières qui s'opposaient en interne à la réalisation du projet conçu par les partenaires sociaux. Le risque qui pèse sur la pérennité des structures incite en effet une majorité de dirigeants de CIL à passer au second plan la perte partielle d'autonomie résultant pour eux de la mise en place d'un organisme de pilotage national. Ce climat d'urgence permet également aux partenaires sociaux – le CNPF et la CFDT en premier lieu – de passer outre les réticences et les contre-propositions émanant d'une minorité d'acteurs locaux. Ce sont précisément ces dynamiques qui permettent au processus d'élaboration de la réforme d'aboutir au second semestre 1996.

L'annonce par le ministère des Finances d'un projet de prélèvement de 11 milliards de francs sur la ressource financière du 1 % logement place pendant l'été les partenaires sociaux

faveur de l'institution. La remise d'un chèque récompensant un couple présenté comme la 6 000 000^e famille bénéficiaire du 1 % logement complète l'opération de communication.

¹ *Entreprises et logement*, 4, 4^e trimestre 1994, p. 6.

² La loi de finances rectificative du 4 août 1995 instaure pour l'année 1995 une contribution exceptionnelle du 1 % logement pour financer à hauteur de 16 % des sommes reçues au titre de la PEEC en 1994 les prêts à taux zéro (PTZ) créés en remplacement des PAP dans le cadre de la réforme de l'accession à la propriété. La loi de finances pour 1996 reconduit ce prélèvement avec des modalités d'assiette élargies (collecte et retours de prêts à long terme) et un taux inférieur (6,8 %).

dans l'obligation de finaliser l'ébauche de compromis conçue deux ans plus tôt. Après que le Premier ministre a arbitré en défaveur de cette option, le ministre Périssol demande aux partenaires sociaux d'élaborer un projet visant à créer les conditions d'une efficacité accrue du dispositif et à définir les termes de sa contribution à la politique du logement. Les discussions aboutissent le 17 septembre à la signature par le CNPF, la CGPME, la CFDT, la CFE-CGC, l'UNIL et le ministre délégué au Logement de la convention d'objectifs pour améliorer le fonctionnement du 1 % logement et maintenir la participation des employeurs à l'effort de construction dans le champ des aides à la pierre. Conclue pour une durée de deux ans, cette convention reprend l'essentiel des propositions formulées par la CFDT – à l'exception notable de la mesure imposant un paritarisme arithmétique dans les instances politiques du 1 % logement¹. Elle comporte deux volets principaux. Elle prévoit en premier lieu la transformation de l'UNIL en une UES dotée d'attributions élargies. Le nouvel organe a vocation à représenter l'ensemble des organismes collecteurs de la PEEC auprès des pouvoirs publics, à définir des politiques d'emploi des fonds dans le cadre de conventions passées avec l'État et à mobiliser les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces conventions. Il a également pour mission de coordonner les interventions des CIL (celles développées dans la relation avec les entreprises notamment) et d'œuvrer à l'harmonisation des relations entre les organismes. Il est placé sous le contrôle des partenaires sociaux. Réunis au sein d'une assemblée paritaire *ad hoc*, ceux-ci sont chargés d'élaborer les nouvelles politiques d'emploi des fonds proposées à l'État. Ils doivent également contribuer à l'amélioration de la productivité du dispositif *via* une réduction significative du coût global de fonctionnement du système de collecte et une limitation drastique en particulier des dépenses liées à la concurrence inter-CIL².

La convention d'objectifs du 17 septembre 1996 définit en second lieu une série de dispositions applicables pour les exercices 1997 et 1998 en matière d'emploi des fonds. Elle comporte d'abord une série d'engagements réciproques contractés par les organisations signataires sur le plan financier : l'UES doit verser chaque année une contribution

¹ L'organisation syndicale avait élaboré une liste de dix propositions en réponse à la demande du ministre durant l'été. Parmi celles-ci, on retrouve le maintien de l'investissement et du service rendu aux salariés des entreprises malgré le prélèvement opéré pour financer le PTZ, le maintien de l'effort en faveur des salariés ayant des difficultés particulières et des travailleurs immigrés, le maintien de l'investissement en faveur du locatif social, le maintien du financement de l'information des salariés *via* le réseau des ADIL, l'accompagnement des parcours résidentiels des salariés (aide à l'accès et au maintien dans le logement, sécurisation des accédants à la propriété) et le renforcement de la gestion paritaire aux différents niveaux du 1 % logement (CFDT *Nouvelles. Lettre aux responsables Cadre de vie*, 14, janvier/février 1997, p. 3-4).

² La convention d'objectifs prévoit une économie potentielle d'un montant de deux milliards de francs. Les engagements pris par les organisations signataires dans ce domaine comportent une contrepartie : l'État de son côté est censé prendre les mesures nécessaires pour limiter l'habilitation à collecter la PEEC aux CIL/CCI.

exceptionnelle de sept milliards de francs collectée auprès des CIL et destinée à financer les aides à la pierre¹, en échange de quoi l'État renonce à modifier le taux de la PEEC ou à effectuer des prélèvements sur la ressource du 1 % logement pendant la durée de la convention. Les partenaires sociaux s'engagent ensuite à maintenir l'effort du 1 % logement en faveur des populations ayant des difficultés particulières (immigrés et populations défavorisées) ainsi qu'à élaborer une convention pluriannuelle permettant la simplification et l'unification à terme des dispositifs « 1/9^e » et « 9 % ». Comptable du maintien de l'efficacité du 1 % logement, l'UES est censée intervenir dans ce domaine en fixant des orientations applicables par les CIL (identification d'investissements prioritaires, harmonisation des taux d'intérêts des prêts...) et en ayant recours à l'emprunt si nécessaire. Les organisations signataires s'engagent enfin à mener avant le 31 décembre 1997 « *une réflexion stratégique sur la pérennisation du dispositif d'aide à la pierre par les entreprises en faveur du logement de leurs salariés* », ceci de façon à définir un cadre stable à long terme précisant le rôle du 1 % logement dans la mise en œuvre de la politique nationale du logement.

La loi relative à l'Union d'économie sociale du logement du 30 décembre 1996 permet l'inscription dans le code de la construction et de l'habitat des dispositions prévues par la convention d'objectifs. Elle précise l'architecture et les prérogatives de l'UESL. La création d'un nouvel organe fédéral du 1 % logement marque un renforcement du paritarisme du 1 % logement : si le conseil d'administration tripartite garantit formellement l'association des représentants des CIL aux décisions², l'orientation des emplois nationaux du 1 % logement et la préparation des conventions avec l'État sont élaborées au sein du comité paritaire des emplois, instance composée uniquement de représentants des organisations patronales et des syndicats de salariés³. L'UESL – à laquelle les organismes collecteurs de la PEEC ont obligation d'adhérer – est investie par l'État de missions étendues pour mener à bien la modernisation attendue du 1 % logement⁴. Elle a d'abord vocation à représenter les intérêts

¹ Représentant la moitié des sommes reçues en 1996 au titre du versement de la PEEC et des retours de prêts, cette contribution à un Compte d'affectation spécial destiné notamment à financer le PTZ sera inscrite dans la loi de finances pour 1997 du 30 décembre 1996.

² Le législateur dote également les CIL d'un organe de représentation spécifique. Composé d'une quarantaine de membres au maximum, le comité des collecteurs a un rôle essentiellement consultatif (montants des contributions à verser par les collecteurs, conventions définissant les politiques d'emploi des fonds, etc.).

³ La création du comité paritaire des emplois permet alors d'instaurer un paritarisme de fait dans les instances politiques de l'UESL ceci en dépit de la fin de non-recevoir opposée par le CNPF à la revendication syndicale d'un paritarisme arithmétique dans la composition du conseil d'administration de l'UESL. Voir à ce propos la déclaration commune diffusée par les cinq organisations syndicales le 18 décembre 1996 afin de peser sur les termes du débat parlementaire et d'obtenir notamment un rééquilibrage dans la répartition des responsabilités avec le patronat (instauration de la présidence tournante de l'UESL, etc., cf. CFTD *Nouvelles. Lettre aux responsables Cadre de vie*, 13, décembre 1996, p. 4-5).

⁴ D. Lamy, 2000, *op. cit.*, p. 55 sqq.

des associés collecteurs (rôle de coordination des organismes gestionnaires, représentation auprès des pouvoirs publics et des partenaires sociaux) et à conclure avec l'État des conventions définissant les politiques nationales d'emploi des fonds du 1 % logement¹. Elle dispose de deux outils principaux pour favoriser la mise en œuvre de ces conventions : les recommandations qu'elle a la possibilité d'émettre en ce sens à l'intention de ses membres associés et les fonds d'intervention qui doivent lui permettre de faire remonter une partie des fonds détenus par les CIL de façon à pouvoir honorer les engagements financiers contractés auprès des pouvoirs publics². L'UESL doit en outre formuler des avis préalables sur un certain nombre d'opérations engagées par les CIL (conversion de créances constituées sur fonds 1 % logement en titres ou en subventions, prises de participations financières avec ces mêmes fonds)³. Elle est enfin censée assurer la gestion et le développement d'autres intérêts des organismes collecteurs (conseil, formation, création de mécanismes de gestion et de contrôle interne).

Conclusion : une reprise en main du 1 % logement par les acteurs interprofessionnels nationaux

La création de l'UESL marque un tournant fondamental dans le processus de transformation du 1 % logement. L'émergence des partenaires sociaux dans un rôle de coproduction des politiques d'emplois des fonds entraîne des modifications majeures à plusieurs niveaux du dispositif. Bâti dans le cadre de négociations devant établir les contreparties accordées en échange des contributions financières du 1 % logement à la politique du logement⁴, ce changement consiste d'abord en l'instauration d'un régime de contractualisation dans lequel les grandes orientations en matière de répartition des fonds issus de la PEEC sont définies conjointement par l'État et les partenaires sociaux. C'est un changement d'échelle puisque la concertation ne portait jusque-là que sur des fractions limitées de la ressource. C'est aussi un

¹ Le champ du conventionnement ne se limite pas à ce domaine. Il englobe d'autres questions telles que la coopération entre les organismes collecteurs, la coordination des tâches de collecte, l'harmonisation des modalités d'emploi des fonds 1 % logement, ou l'amélioration de la gestion des organismes.

² La loi dispose en effet que l'UESL se substitue aux associés-collecteurs pour verser la contribution annuelle du 1 % logement au budget de l'État. Alimenté par les contributions de chaque collecteur dont les modalités précises sont fixées par le conseil d'administration de l'UESL, le fonds d'intervention est censé contribuer à la bonne adaptation des ressources des collecteurs aux besoins locaux et améliorer la « fluidité des fonds » entre collecteurs.

³ L'UESL et l'ANPEEC étendent la procédure d'avis préalable à d'autres questions telles que les opérations de fusion de filiales ou d'entités détenues par les associés collecteurs.

⁴ Pour les responsables du 1 % logement, ces négociations ont longtemps constitué un moyen d'obtenir des assouplissements du cadre réglementaire. À partir de 1995-1996, elles sont conçues comme devant engendrer des contreparties portant sur la définition du mode de gouvernement et des structures du 1 % logement.

changement de nature, car la séquence conclue par le vote de la loi du 30 décembre 1996 marque l'adoption d'une règle tacite selon laquelle les termes des compromis négociés par les parties n'ont pas vocation à être modifiés en cas de traduction législative¹. Après plusieurs années marquées par un certain unilatéralisme de l'État, ce retour à une forme de « loi négociée » incluant la loi de finances vise à placer les acteurs de l'institution à l'abri des initiatives de la Direction du Budget². Il témoigne plus largement de la volonté des pouvoirs publics de reconnaître aux organisations syndicales et patronales un rôle de partenaire à part entière dans l'élaboration des décisions relatives à l'emploi des fonds du 1 % logement.

La transformation induite par la création de l'UESL se situe ensuite au niveau des équilibres de force internes au 1 % logement. Se définissant comme une instance de décision politique, l'UESL est également chargée d'organiser la profession et dispose d'un droit de regard élargi sur les pratiques mises en œuvre par les CIL. Son action dans ce domaine emprunte différentes voies. Elle est appelée à prendre un certain nombre de décisions en matière d'orientation de la ressource, qui toutes engagent les organismes collecteurs. Elle a de surcroît la capacité d'imposer des versements aux CIL et dispose avec, le concours de l'ANPEEC, d'un pouvoir coercitif qui doit lui permettre d'asseoir son autorité sur le réseau de collecte³. Alors que le 1 % logement se caractérisait historiquement par le degré d'autonomie élevé dont les CIL bénéficiaient dans la gestion des fonds et la mise en œuvre des orientations fixées à l'échelle nationale, ces dispositions ont pour effet de modifier singulièrement la répartition des responsabilités au profit des échelons centraux de l'institution. Les intentions du législateur sont limpides sur ce point : la réforme de 1996 place les partenaires sociaux en position de gouverner l'institution et resitue les CIL dans un rôle d'outils chargés d'appliquer les conventions négociées avec l'État⁴. Mise en place dans le but de renforcer l'efficacité des

¹ Les conventions négociées avec les pouvoirs publics au cours des années suivant la création de l'UESL ne feront d'ailleurs pas toutes l'objet d'une traduction dans la loi. Il en va de même de l'articulation avec la norme réglementaire, certaines conventions conclues avec l'État pendant ces années étant dotées de fait d'une force exécutoire qui leur évite de donner lieu à une codification administrative.

² De fait, le nouveau dispositif « impose de passer des conventions pour décider de l'affectation des fonds » (entretien AC1).

³ La loi relative à l'UESL du 30 décembre 1996 étend le champ d'application du régime de sanctions instauré avec la création de l'ANPEEC en 1987. Désormais, les CIL pourront être sanctionnés (jusqu'à se voir menacer d'un retrait d'agrément) en cas d'absence de règlement des contributions demandées par l'UESL, de manquements graves et répétés aux recommandations de cette dernière, de non-respect des conventions signées entre l'État et l'UESL ou de réalisation d'opérations en méconnaissance des procédures d'avis préalable de l'UESL (D. Lamy, 2000, *op. cit.*, p. 34).

⁴ Cette logique de clarification des responsabilités est explicitée *a posteriori* par le ministre du Logement, Pierre-André Périsol : « Il faut que ce mouvement retrouve sa légitimité : elle est dans le paritarisme car ce sont les partenaires sociaux (patronat et syndicats) qui signeront les conventions sur les démunis, les prêts aux HLM, le taux des prêts... Leur rôle doit être revalorisé par rapport aux CIL, qui sont les instruments de cette politique » (*Le Moniteur*, 24 janvier 1997, cité dans *CFDT Nouvelles. Lettre aux responsables Cadre de vie*, 14, janvier/février 1997, p. 2).

accords conclu au niveau national, cette centralisation de la capacité d'action – ou « *coordination par le haut* »¹ – tend mécaniquement à renforcer le poids des partenaires sociaux aux dépens de la technocratie et des mandataires qui représentent les employeurs et les salariés au sein des CIL.

Le processus qui mène à la réforme de 1996 se présente comme un enchaînement de séquences marquées par l'intervention de mécanismes d'ajustement et de changement et par leurs effets sur la définition de l'organisation du 1 % logement. Ces séquences peuvent s'apprécier indépendamment les unes des autres à partir de la conception de la production politique du changement qui ressort du modèle des économies de la grandeur². Chacune d'elles s'interprète dès lors comme une « mise à l'épreuve » de l'organisation du 1 % logement, c'est-à-dire comme une phase caractérisée par l'émergence d'une controverse dont l'effet est d'activer des processus de critique et d'ajustement des pratiques et des structures, qui permettent – au moins momentanément – le retour à une situation d'accord. Il est également possible d'appréhender ces séquences du point de vue des tendances générales qu'elles dessinent par touches successives et autour desquelles s'organise le processus de transformation du 1 % logement. Emprunter cette voie revient à inscrire l'analyse dans une perspective diachronique et à tenter de saisir les phases concernées à partir de la manière dont elles s'enchaînent et s'articulent les unes avec les autres.

L'adoption d'une telle approche a notamment pour intérêt de faire ressortir la nature des mécanismes impliqués dans la transformation de l'organisation du 1 % logement. Ces mécanismes peuvent être identifiés sur la base des intérêts regroupés dans l'institution et des jeux d'acteurs issus de la confrontation de ces intérêts durant la première moitié des années 1990. Ils renvoient aux changements qui s'opèrent dans l'approche de certaines organisations – la CFDT en premier lieu – et aux effets qui en résultent en termes de répartition des ressources légitimes mobilisables et de capacité des acteurs à assurer la satisfaction des intérêts qu'ils défendent (maintien du 1 % logement dans la sphère paritaire, préservation de l'inscription du dispositif dans le champ de l'aide à la pierre, etc.). Les pages qui suivent visent à mettre en évidence ces dynamiques qui jouent un rôle prépondérant dans le processus entamé avec l'adoption de la loi DDOEF et conclu par la création de l'UESL. En resituant le cas du 1 % logement dans le cadre plus vaste du paritarisme de la protection sociale, nous nous efforçons en particulier de montrer en quoi la perte de légitimité de l'institution constitue pendant cette période une opportunité que les acteurs nationaux – l'État, les partenaires

¹ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 288.

² Cf. L. Boltanski, L. Thévenot, 1991, *op. cit.* et chapitre II.

sociaux – sauront saisir pour accroître leur maîtrise sur la définition de l’emploi des fonds du 1 % logement.

Une manière pour l’État de renforcer son influence sur l’orientation des fonds

L’instauration d’un régime de contractualisation de l’emploi des fonds et la mise en place d’un outil visant à mettre en œuvre les politiques définies avec les partenaires sociaux entraînent en premier lieu une refonte des modalités d’intervention des pouvoirs publics. À première vue, la transformation de l’organisation du 1 % logement adoptée en 1996 peut s’interpréter comme une marque de l’application à l’institution paritaire de la formule du « gouvernement par contrat »¹. En choisissant de réduire le champ du pouvoir réglementaire au profit d’un champ contractuel associant pleinement les partenaires sociaux à l’élaboration des décisions, l’État agit comme s’il entendait se placer « *en retrait de ses fonctions traditionnelles (et renoncer) à son pouvoir de contrainte* »². Le processus conclu par la création de l’UESL constitue de ce point de vue un acte fondateur. Que les discussions aient été principalement menées par les cabinets des ministres concernés dénote d’emblée chez les pouvoirs publics une tendance à privilégier une logique politique, suivant laquelle les organisations professionnelles auraient toute leur place, au détriment d’une logique purement administrative.

La création de l’UESL peut également être interprétée comme une manière pour le politique de resserrer le contrôle qu’il exerce sur l’orientation des fonds du 1 % logement. Adopter cette lecture conduit à renverser complètement la perspective : la réforme de 1996 est dès lors loin de rompre totalement avec les objectifs sous-jacents à la reprise en main du dispositif que l’État met en œuvre de manière rampante depuis le milieu des années 1980. Bien qu’adoptée au terme d’un arbitrage interministériel défavorable au ministère des Finances, elle n’apparaît ainsi pas en tout point opposée à l’approche défendue par celui-ci. Elle dénote autant de la part de l’État une propension à user de sa fonction de garant pour justifier le recours à des formes d’intervention directe qu’une disposition à s’inscrire dans une fonction d’animateur concédant une grande latitude aux acteurs paritaires dans la mise en œuvre de l’intérêt général. Pour développer cette idée, il convient de mettre en perspective le

¹ P. Lascoumes, P. Le Galès, 2004, *op. cit.*, p. 362.

² *Ibid.*, p. 362. Envisagée sous cet angle, l’UESL figure l’instrument d’une nouvelle forme de « gouvernance » dans laquelle « *L’État dirigiste est (...) censé faire place à un État animateur et coordinateur, non-interventionniste et menant principalement des actions de mobilisation, d’intégration et de mise en cohérence* (*ibid.*, p. 362-363).

contenu de la réforme au regard des transformations qui touchent l'organisation du système français de protection sociale au cours des années 1990.

Ce système se caractérise alors avant tout par la perte de légitimité des acteurs du paritarisme. Les limites de l'action mise en œuvre par ces derniers dans les différents régimes de la protection sociale deviennent patentes dans le contexte des années 1980. Confrontés aux formes d'insécurité sociale inédites que génèrent la hausse du chômage et la précarisation croissante de l'emploi salarié, les partenaires sociaux se signalent principalement pendant cette période par leur incapacité à prendre en compte les nouveaux besoins d'intervention qui émergent dans la société. Dès lors, le conservatisme prévalant dans la gestion des régimes sociaux et les résistances qu'opposent les organisations gestionnaires aux projets de réforme émanant de leurs interlocuteurs publics sont de plus en plus vivement dénoncés comme une marque d'égoïsme et d'inertie de leur part¹. Alors que la position hégémonique du répertoire de la rationalité gestionnaire contribue à imposer le thème du « déficit de la Sécurité sociale » dans l'espace public, les partenaires sociaux sont périodiquement accusés d'irresponsabilité, voire d'accaparement de biens publics². À l'instar de la situation que l'on observe au même moment dans le 1 % logement, cette perte de légitimité des institutions paritaires provient alors en grande partie de la dérive de la représentation syndicale³. Les années 1980 sont également celles où la propension des syndicats à se concentrer sur la frange stable et qualifiée du salariat expose ces organisations à la critique de l'« institutionnalisation » et assure le succès de la thèse du « corporatisme syndical »⁴.

Derrière la chronique des errements imputés aux structures gestionnaires de la PEEC, c'est le principe même d'une association des représentants du rapport capital-travail à la co-production de l'action publique qui est mis en procès à partir de cette période : « *Ce qui était au cœur de l'échange entre l'État et les partenaires sociaux n'apparaît (...) plus que comme un dysfonctionnement majeur du système : l'accord des parties pour relativiser l'importance*

¹ Perceptible dans la plupart des institutions de la protection sociale, la propension des partenaires sociaux à se crispier sur la défense de leurs « droits acquis » contribue en effet à affaiblir leur légitimité. Bruno Jobert et Bruno Théret évoquent un « *décalage entre l'opinion publique et les partenaires sociaux. Pour les seconds, la participation à la gestion sociale constitue un réservoir important de ressources, symboliques et financières, qui permettent de consolider leurs organisations. La défense du dispositif institutionnel qu'elles prétendent s'approprier va primer alors sur son adaptation aux conditions nouvelles* » (1994, *op. cit.*, p. 68-69).

² La suspicion pesant sur la gestion paritaire et sur l'intéressement matériel des organisations qui y prennent part est véhiculée par une série d'essais critiques et de rapports officiels. Dans le rapport qu'elle consacre en 1990 à la gestion de la Caisse nationale d'assurance-maladie, la Cour des comptes dénonce ainsi « *les notes de frais abusives du directeur, (...) les importants versements à des organisations syndicales (ou proches de celles-ci) sans justification de service fait, l'utilisation des postes administratifs des caisses pour financer des permanents syndicaux et les abus liés à l'utilisation des fonds de formation pour financer les centrales syndicales* » (B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 383).

³ Cf. chapitre VI.

⁴ Cf. chapitre V.

de la représentativité prouvée se transforme en un soupçon permanent pesant sur cette même représentativité, les contreparties de moyens et d'effectifs liées à l'échange sont dénoncées comme gaspillages, la légitimité qui devait être normalement gagnée par les parties dans l'accomplissement d'une tâche en commun est exigée a priori, etc. »¹. Couplées au sentiment de sa propre faiblesse qui émane de l'administration sociale, les carences des partenaires sociaux conduisent une proportion croissante d'acteurs étatiques à considérer que le principal défaut du système de protection sociale se situe dans « la nécessité (pour l'État) de devoir négocier les réformes qu'il souhaite mettre en place avec des acteurs non étatiques »². Cette conception est directement à l'origine de la logique de « clarification des responsabilités » qui dominera l'approche gouvernementale du système de protection sociale pendant la décennie 1990³. Justifiée par la nécessité d'améliorer l'efficacité de la gestion des fonds sociaux, cette logique de réagencement des compétences respectives de l'État et des partenaires sociaux vise fondamentalement à renforcer les responsabilités du premier au détriment des seconds⁴.

La volonté de l'État de se ressaisir des délégations qu'il avait consenties après-guerre connaît une traduction institutionnelle dans plusieurs domaines du paritarisme au cours des années 1990. Le champ de l'assurance-chômage est ainsi marqué en 1993 par un mouvement de centralisation de ses organes censé répondre aux problèmes pointés dans le fonctionnement de cette institution (difficulté croissante des organisations professionnelles à désigner des mandataires dans les organismes paritaires, développement d'une inégalité géographique dans l'accès aux aides du fait de l'autonomie accordée aux ASSEDIC)⁵. Dans le cas de la Sécurité sociale, le souhait de redéfinir les attributions respectives des pouvoirs publics et des partenaires sociaux débouche en 1996 sur l'instauration d'une loi annuelle de financement de la Sécurité sociale. Dans les faits, cette réforme revient à renforcer singulièrement l'intégration de l'institution paritaire dans le champ du politique et à ôter aux organisations gestionnaires une part essentielle de leurs prérogatives. Bien que différente dans ses modalités, la réforme du système de la formation professionnelle continue obéit à une logique

¹ L. Duclos, O. Mériaux, 1998, *op. cit.*, p. 228.

² B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 381.

³ *Ibid.*, p. 388.

⁴ La même logique s'applique simultanément à plusieurs champs du paritarisme. Derrière l'exigence de « simplification » et « d'harmonisation » du paysage institutionnel de la formation professionnelle formulée par le ministre des Affaires sociales Martine Aubry en 1991, on distingue ainsi « le sentiment que les pouvoirs publics pourraient faire autant que les partenaires sociaux, et à moindre coût » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 116 et 328).

⁵ G. Mignot, 1994, « La capacité de décision d'un système paritaire n'est pas infinie. Entretien réalisé par Olivier Mériaux », *Travail*, 32/33, p. 75.

analogue¹. Une série de mesures conventionnelles et réglementaires prises à la suite de la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle de décembre 1993 provoque une réorganisation en profondeur des filières de collecte et de gestion des fonds. En plus d'entraîner une nette diminution du nombre d'organismes collecteurs de la formation professionnelle, la réforme aboutit à un transfert partiel de responsabilité au profit de personnes morales patronales dans une partie des organismes restants. Né de l'idée selon laquelle les syndicats de salariés seraient inaptes à exercer les responsabilités qui leur ont été déléguées, ce transfert s'inscrit dans une logique consistant à remplacer le paritarisme « de gestion » par un paritarisme « d'orientation et de contrôle » « *dans lequel l'intervention syndicale se limite à édicter des règles (de priorité, de prise en charge) et à en contrôler l'application par les structures mises en place par les employeurs* »².

Cette série de réformes dénote alors l'influence acquise par les théories du *new public management* dans la conception du mode de gouvernement de la protection sociale³. La force du répertoire de la rationalité gestionnaire se lit en particulier dans sa tendance à prendre le pas sur la logique de l'échange politique dans l'approche que développent des composantes de plus en plus nombreuses de l'appareil d'État et de la sphère politique⁴. C'est ce consensus implicite qui conduit les pouvoirs publics à vouloir accroître leur contrôle sur la conduite des dispositifs sociaux. La justification des mesures prises en ce sens mobilise toujours le même procédé : prenant acte de l'absence chronique d'initiatives de la part des organisations gestionnaires au regard des responsabilités qui leur ont été confiées – le maintien de l'équilibre des comptes de la Sécurité sociale par exemple –, l'État se pose en recours des partenaires sociaux défaillants et les prive d'une part importante de leurs prérogatives. Afin que cette reprise en main n'apparaisse pas comme un coup de force, il transfère une partie de ces responsabilités au pouvoir législatif et joue de la concurrence existant entre la représentation parlementaire et les syndicats professionnels dans l'espace de représentation⁵.

¹ O. Mériaux, 1997, *op. cit.*

² *Ibid.*, p. 193.

³ La volonté en particulier de passer d'un paritarisme de gestion à un paritarisme d'orientation et de contrôle participe d'une logique plus globale de « *séparation entre fonctions stratégiques de direction et fonctions de mise en œuvre, de déconcentration ou de responsabilisation* » (P. Bezes, 2009, *op. cit.*, p. 427).

⁴ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 327. Les recettes issues de ce répertoire s'appliquent alors autant au champ de la formation professionnelle qu'aux différents secteurs de la protection sociale : « (...) depuis 1984 au moins et la prolifération des organismes agréés pour la collecte des fonds de l'alternance, la rationalisation du "maquis" de la gestion de la formation continue fait figure de priorité pour certains segments de l'administration, en particulier les corps d'inspection » (*ibid.*, p. 339).

⁵ D. Labbé, G. Nezosi, 2004, « Négociation collective, paritarisme et démocratie sociale », D. Andolfatto, *Les syndicats en France*, Paris, La Documentation française, p. 131. L'affirmation d'un certain unilatéralisme étatique au cours des années 1990 fonctionne alors comme un rappel du rôle spécifique incombant à l'État dans le système de la protection sociale : « *l'acteur public n'est pas un acteur comme les autres : s'appuyant sur ses*

Ce désaveu, qui se traduit notamment par une rupture avec la pratique de la « loi négociée » dans l'élaboration des réformes¹, contribue à altérer considérablement le poids des acteurs paritaires dans plusieurs champs de la protection sociale².

La création de l'UESL et la transformation qu'elle entraîne dans l'organisation du 1 % logement comportent des correspondances évidentes avec les changements qui ont lieu au même moment dans le gouvernement des institutions de la protection sociale et de la formation professionnelle. La configuration de l'action publique – structures d'intérêts et équilibres de force internes à l'État – conduit, dans le cas de cette institution, à ce que le renforcement du contrôle du politique s'opère moins au moyen d'une réduction des prérogatives des acteurs paritaires que par l'intermédiaire d'un réagencement des responsabilités au sein de la sphère paritaire. Vue sous cet angle, la création de l'UESL s'interprète comme l'antidote trouvé par le ministère du Logement – avec l'appui des partenaires sociaux – au processus de budgétisation que le ministère des Finances mène de manière insensible depuis le milieu des années 1980³. Face au dessein qui vise à transférer au 1 % logement le coût du financement de l'aide à la personne, elle a vocation avant tout à permettre la restauration de la légitimité du dispositif et le maintien de l'emploi des fonds dans le champ de l'aide à la pierre. Alors que cette orientation est remise en cause par la transformation en cours des instruments de la politique du logement (« explosion » du besoin de financement de l'aide à la personne, réduction du champ de la construction aidée), le renforcement de l'inscription du 1 % logement dans la sphère du partenariat social est en effet conçu comme le moyen le plus efficace de soustraire les liquidités détenues par les CIL à la convoitise du ministère des Finances⁴. Ce procédé est censé conduire le ministère du

pouvoirs régaliens, il contrôle des ressources dont l'efficacité est moins sujette à l'incertitude, et il peut en user pour reconfigurer le champ de l'échange, exclure certains acteurs ou en intégrer d'autres, convertir de manière autoritaire le "capital" contrôlé par chacun, redéfinir les termes des échanges, etc. » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 39).

¹ C'est le cas de la loi quinquennale pour l'emploi de 1993 pour laquelle « *les partenaires sociaux n'étaient pas invités à dégager par la négociation les principes d'une réforme structurelle de la formation continue* » (*ibid.*, p. 330).

² Cette tendance s'interprète en cela comme une conséquence de l'affirmation d'un néo-libéralisme à la française ayant entraîné « *un affaiblissement majeur des institutions qui assuraient la médiation sociale* » (B. Jobert, B. Théret, 1994, p. 81).

³ Qu'il repose sur la réduction du taux de la PEEC (pendant la seconde moitié des années 1980) ou sur la définition de prélèvements opérés directement sur la ressource financière (dans les années 1990), ce processus est actif sur l'ensemble de la période 1984-1996. On notera avec intérêt que les prélèvements mis en œuvre au cours des années 1990 sont sous-tendus par deux logiques distinctes : quand ils sont élaborés par le ministère des Finances, ils visent à financer l'aide à la personne, alors que lorsqu'ils sont habillés par une négociation menée avec le ministère du Logement, ils ont plutôt tendance à être affectés au financement de l'accession à la propriété.

⁴ Cette conception ressort du discours de certains hauts fonctionnaires du ministère du Logement : « (...) *la seule garantie que ces sommes soient utilisables dans le logement, c'est précisément qu'elles ne dépendent pas du*

Logement à conserver des marges de manœuvre extrabudgétaires devant lui permettre de financer des politiques qui échappent au jeu des arbitrages budgétaires imposé en permanence par le ministère des Finances.

La réforme de 1996 et l'instauration d'un régime de définition contractuelle des emplois du 1 % logement constituent en outre un changement fondamental dans le positionnement de l'État vis-à-vis du 1 % logement. Certes, ce n'est pas la première fois que les pouvoirs publics recherchent une solution aux dysfonctionnements de l'institution en recourant à la contractualisation avec les représentants du 1 % logement. L'instauration du conventionnement avec les services déconcentrés du ministère de l'Équipement constituait déjà au début des années 1980 un moyen pour eux d'améliorer l'efficacité de l'emploi des fonds (lutte contre la thésaurisation, orientation de la ressource sur les priorités gouvernementales ajustées aux caractéristiques des territoires...) et de renforcer l'intégration du 1 % logement dans la politique du logement¹. Quinze ans après cette première tentative – et son échec mis en évidence par la répétition des transferts de charge et autres prélèvements opérés sur la ressource financière –, l'État change de méthode. Le renforcement de l'efficacité des interventions du 1 % logement et de leur adéquation avec les finalités de l'action publique est désormais recherché *via* l'instauration d'un régime contractuel qui doit lui permettre de peser plus directement sur l'orientation de la ressource financière.

La démarche fait écho à la logique qui sous-tendait déjà la création de l'UNIL à la fin des années 1960. L'ouverture d'un espace de négociation à l'échelle nationale s'inscrit dans la continuité de ce qui s'apparentait alors à une tentative de développement du partenariat social dans le secteur du logement². L'instauration du nouveau régime contractuel ne fait en réalité qu'approfondir cette voie en renforçant les responsabilités confiées aux partenaires sociaux. En plus de reposer sur la recherche d'une convergence accrue entre l'utilisation des fonds et les interventions de l'État, elle induit une réduction de la tutelle réglementaire et le transfert d'une fraction de l'autorité publique vers un organisme paritaire chargé de coordonner les interventions des collecteurs locaux³. Opéré au prix d'une réduction de l'autonomie de gestion dont ces organismes disposaient jusque-là, le renforcement du pouvoir des acteurs nationaux répond à un nouveau modèle de gouvernement qui repose notamment sur le passage d'une

ministère du Logement mais qu'elles sont une sorte de propriété sociale, un peu dans la main des partenaires sociaux » (entretien AC2).

¹ Cf. chapitre VI.

² Cf. chapitre IV.

³ « (Les) conventions (sont) des contrats de droit public dérogatoires au droit commun, par lesquels l'État confie à l'UESL l'exécution d'un service public » (ENA, 2005, *Séminaire relatif au "Logement". Le 1 % logement et les partenaires sociaux. Groupe n° 5*, Strasbourg, juillet, p. 19).

« *tutelle étatique a priori à une tutelle a posteriori* »¹. Il renvoie ce faisant à une tendance de fond qui est loin d'être cantonnée au périmètre du 1 % logement. Dans plusieurs institutions de la protection sociale, la volonté de l'État d'accroître son influence sur la gestion des fonds a en effet conduit celui-ci à renforcer les responsabilités des partenaires sociaux – c'est-à-dire des échelons confédéraux des organisations représentatives des employeurs et des salariés – au cours des années 1967-1994².

Cette transformation de l'organisation du dispositif est conçue en dernier ressort par les pouvoirs publics comme un moyen de renforcer la pertinence de l'action du 1 % logement. Elle doit permettre une plus grande efficacité dans la gestion des fonds, le recours au contrat étant censé receler des vertus de souplesse et de réactivité dont la norme réglementaire apparaît par essence dépourvue. Elle est également supposée améliorer les conditions d'application des accords conclus avec les partenaires sociaux. Le fait de pouvoir s'appuyer sur l'« *interlocuteur unique et crédible* »³ qu'est l'UESL doit en effet favoriser la mise en œuvre d'orientations que l'autonomie concédée aux CIL empêchait généralement de traduire dans les pratiques locales. La décision de concentrer un certain nombre de leviers d'action entre les mains des partenaires sociaux s'interprète de ce point de vue comme une manière pour l'État de renforcer son aptitude à influencer sur l'utilisation des fonds issus de la PEEC. Loin de signifier un recul du politique, cette décision signale un réagencement des ressources légitimes mobilisables sur lesquelles celui-ci fonde sa capacité d'action : « *L'État perd du pouvoir en matière de réglementation directe, il perd une certaine autonomie, mais il gagne en souplesse, en animation de réseau, en concertation continue avec les partenaires. Il perd en pouvoir réglementaire ce qu'il gagne en pouvoir de contrôle. Certaines procédures contractuelles permettent de faire plus que la réglementation* »⁴. À l'instar du régime de consultation instauré à la fin des années 1960 avec la création de l'UNIL⁵, l'effet de légitimation se situe également pour les pouvoirs publics dans la propension présumée de la réforme à renforcer le paritarisme du 1 % logement et dans la rupture qu'elle marque ainsi avec l'unilatéralisme caractéristique des années 1984-1995⁶.

¹ D. Labbé, G. Nezosi, 2004, *op. cit.*, p. 130, citant B. Friot, 1998, *op. cit.*

² B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 379. Cette tentative constitue alors le corollaire indispensable du processus de centralisation amorcé dans plusieurs de ces institutions. Pour une description de ce processus dans le cas de l'assurance-chômage, voir G. Mignot, 1994, *op. cit.*, p. 71-84.

³ ENA, 2005, *op. cit.*

⁴ Entretien AC5.

⁵ Cf. chapitre IV.

⁶ C'est une conscience similaire du potentiel de légitimation lié à la vivacité du paritarisme qui conduit les titulaires successifs du ministère du Logement pendant les années 1984-1996 à insister sur la nécessité de rééquilibrer la répartition des responsabilités entre acteurs paritaires et technostructure dans les CIL. Louis Besson insistera particulièrement sur ce point dans les critiques qu'il formule à l'encontre du

Si la création de l'UESL découle de la volonté réactualisée de l'exécutif de respecter l'espace d'influence des partenaires sociaux, la réforme n'en est pas moins marquée dans son processus d'élaboration par la permanence d'un certain autoritarisme étatique. À l'image des réformes précédentes, ce processus est largement orienté dans son déroulement par la pression inhérente à la répétition des projets de budgétisation de la PEEC et par les effets qu'elle comporte sur les dispositions des acteurs concernés. Ce faisant, ce processus invite une fois de plus à identifier dans les initiatives émanant du ministère des Finances une fonction de contrainte productive dans le processus de transformation du 1 % logement¹. Cette contrainte change par rapport à la séquence précédente dans la manière dont elle s'exerce sur l'institution : la période 1984-1996 se singularise par une propension inédite de l'État à mettre ses menaces à exécution *via* le transfert d'une partie de la PEEC vers le financement de l'aide à la personne. Mais elle produit des effets comparables au sens où elle accentue les logiques de coopération à l'œuvre au sein de l'institution. En plus d'obliger le CNPF à négocier avec les syndicats représentant les salariés², elle pousse les acteurs paritaires à élargir leur conception de l'autonomie du 1 % logement et à consentir une intégration plus poussée de l'emploi des fonds dans la politique du logement. En ce sens, la pression exercée par la régulation libérale constitue un des tout premiers facteurs qui permettent au ministère du Logement de peser dans la négociation avec les partenaires sociaux³. En produisant une incertitude sur la pérennité de l'institution et la préservation des intérêts de structure représentés en son sein, elle entraîne une modification des équilibres de forces sur la scène du 1 % logement, qui contribue indirectement au renforcement de la capacité du politique à influencer sur l'orientation des fonds⁴.

fonctionnement de l'institution lors du Congrès de l'UNIL organisé à Paris en 1989 : « *Peut-on admettre (...) que des actes de gestion importants n'aient pas toujours été décidés en conseil d'administration, que les partenaires sociaux aient été tenus à l'écart ?* » (Unilactualités, Spécial Congrès, octobre 1989).

¹ Cf. chapitre VI.

² « *Il n'y a adhésion du MEDEF aux évolutions que s'il y a contrainte budgétaire. Sans contrainte il n'y a pas d'évolution du système* » (entretien CS9).

³ Cette propriété est explicitée dans le contexte du début des années 2000 par un haut fonctionnaire du ministère de l'Équipement : « *Le jeu de la menace, qui existe, permet au ministère du logement, de la ville, d'obtenir des choses du 1 %. (...) on peut jouer de la force des uns et des autres, on joue, ça nous arrange que Bercy existe et qu'il y ait un petit peu une menace plus ou moins permanente, ça correspond à la régulation du système* » (entretien AC2).

⁴ On observe ici un mécanisme bien connu de la sociologie de l'action : « (...) *la référence au moins hypothétique à la force est constitutive de toute relation de pouvoir* » (R. Boudon, F. Bourricaud, 2004, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1^e éd. 1982, p. 461).

La conséquence de l'émergence de la CFDT comme force de proposition...

La décision d'instaurer un régime de contractualisation des emplois du 1 % logement et d'adosser celui-ci à un organisme apte à coordonner les interventions des CIL ne répond pas à la volonté ni à l'intérêt des seuls pouvoirs publics. Conçue initialement par les organisations patronales et les organisations syndicales de salariés, cette concentration du pouvoir de décision et des leviers d'action tend également à satisfaire les enjeux d'une partie des acteurs du paritarisme. À cet égard, la réforme portant création de l'UESL peut être interprétée comme le produit d'une convergence stratégique qui s'est affirmée au cours des années 1990 entre l'État et les partenaires sociaux. Envisagée du point de vue des acteurs économiques et sociaux, cette adhésion s'explique par les changements qui se produisent au début de cette décennie dans les logiques et les équilibres de force prévalant au sein de la sphère professionnelle. Deux transformations notables s'opèrent dans ce domaine : l'affirmation au sein du CNPF d'une volonté de relancer la politique contractuelle avec les organisations syndicales représentant les salariés¹ et l'apparition dans la sphère syndicale d'une prédisposition nouvelle à la négociation et au partenariat social avec la montée en puissance de la CFDT. C'est cette seconde évolution qui nous intéresse plus directement ici au regard des effets qu'elle comporte sur les équilibres de forces à l'œuvre sur la scène du 1 % logement.

La création de l'UESL survient au cours d'une période de profonde recomposition du paysage syndical français. Dans un contexte marqué par l'entrée en crise du syndicalisme français², la CFDT recueille à partir du milieu des années 1980 les fruits du recentrage qu'elle a entamé une décennie plus tôt. Passée en quelques années du socialisme autogestionnaire à une forme de « réalisme gestionnaire » qui met l'accent sur la négociation, l'accord contractuel et le compromis réaliste³, elle affirme une ambition réformiste³ qui peut se résumer en une phrase : « *mieux vaut accompagner les évolutions pour tenter d'en influencer les directions que de s'opposer frontalement à des mutations inéluctables* »⁴. Cette ambition

¹ Cette inflexion survient en 1990 avec l'arrivée de Jean-Louis Giral à la tête de la commission sociale du CNPF (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 240-241).

² Cf. chapitre V. Rappelons les principaux symptômes de cette crise : déconnexion croissante du mouvement syndical par rapport aux luttes sociales, perte de contact avec le groupe ouvrier, dégradation du rapport de force avec le patronat, chute des adhésions, crise identitaire et affaïssement programmatique induits par le déclin du PCF, émergence d'un syndicalisme autonome se posant en concurrent du syndicalisme confédéré, etc.

³ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 415 et L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 284.

⁴ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 285. Sur la trajectoire amorcée par la CFDT à la fin des années 1970, voir notamment A. Bevort, 2004, « Du catholicisme social au réformisme : CFTC et CFDT », D. Andolfatto (dir.), *Les syndicats en France*, Paris, La Documentation française, p. 43-68. Pour une vision critique de cette évolution, voir également P. Hureau, A. Servais, 2006, « "Réformisme" de la CFDT, de quoi parle-t-on au

passé également par un élargissement de son champ d'action revendicative aux inégalités internes au salariat (salariés des petites et moyennes entreprises vs. salariés des grands groupes, salariés à temps partiel ou en contrats précaires, travailleurs saisonniers, immigrés...) ainsi qu'aux questions dites « sociétales » (solidarité et lutte contre l'exclusion sociale, lutte contre les discriminations, etc.).

Abandon de la référence au socialisme, volonté affichée de prendre en compte la situation des plus démunis (des chômeurs notamment) et préférence donnée au « contrat » sur la « loi » : l'association de ces orientations provoque une inversion de tendance qui permet à la centrale cégétiste de renforcer sa position dans le champ syndical. Cette dynamique s'amorce au tournant des années 1990 aux dépens des organisations pour lesquelles la loi doit primer sur la négociation¹. Alors que les tâtonnements stratégiques de la CGT alimentent une décline des effectifs adhérents, ce qui confirme la perte d'hégémonie qu'elle a subie pendant les années 1980², le recentrage de la CFDT permet à celle-ci de reconquérir une partie de l'audience syndicale qu'elle avait perdue à partir de la fin des années 1970. La CFDT tire également profit des tensions internes qui gagnent la CGT-FO au même moment et poussent cette organisation à accentuer sensiblement la dimension contestataire de son action sous l'impulsion de son secrétaire général Marc Blondel³. La politique contractuelle à laquelle le CNPF convie les syndicats de salariés ne fera qu'accroître la radicalisation de ce partenaire historique du patronat. Cette inflexion est à l'origine d'un chassé-croisé avec la CFDT dont le pragmatisme réformiste lui permet d'obtenir la présidence de plusieurs caisses centrales du système de protection sociale⁴.

Les transformations à l'œuvre sur la scène du 1 % logement ne sont pas étrangères à cette évolution. La création de l'UESL et l'ouverture d'un régime contractuel sur l'emploi des fonds dénotent l'influence gagnée en quelques années par la CFDT dans la conduite politique du dispositif⁵. Cette évolution provient des modifications qu'opère l'organisation syndicale

juste ? », *Mouvements*, 43, janvier/février, p. 36-40 et – dans un registre pamphlétaire – J.-C. Aparicio, M. Pernet, D. Torquéo, 1999, *La CFDT au péril du libéral-syndicalisme*, Paris, Editions Syllepse.

¹ Pour une analyse de la division de la scène syndicale entre les « tout contrat » – la CFTC et la CFDT, dont les analyses rejoignent celles du CNPF lorsqu'elles remettent en cause la place trop importante de l'État dans le système de relations professionnelles – et les « tout législatif » – la CGT et la CGT-FO, pour lesquelles l'asymétrie propre à ce système appelle nécessairement l'intervention correctrice du politique –, voir M. Lallement, O. Mériaux, 2001, « “Tout n'est pas contractuel dans le contrat”... Relations professionnelles et action publique à l'heure de la “Refondation sociale” », *L'année de la régulation*, 5, p. 171-210.

² P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 423.

³ B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 284-285.

⁴ P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *op. cit.*, p. 423 sqq. La CFDT prend la présidence de l'UNEDIC en 1992 avant de remplacer la CGT-FO à la tête de la Caisse nationale d'assurance-maladie en 1996.

⁵ On sait l'influence des propositions que la CFDT soumet au ministre du Logement durant l'été 1996 sur le processus d'élaboration et sur le contenu de la convention conclue en septembre (voir *supra*).

dans sa prise en charge de la question du logement pendant la première moitié des années 1990. L'émergence de la CFDT s'explique d'abord par la décision de l'échelon confédéral d'accroître les ressources affectées à ce domaine d'action. Des moyens inédits sont mobilisés en interne avec le détachement d'un agent issu du ministère de l'Équipement, Alain Simon, au poste de secrétaire confédéral en charge des questions d'habitat¹. Conjugués aux orientations politiques fixées par Michel Caron, secrétaire national du secteur cadre de vie qui fait alors de la question du logement une de ses priorités, les compétences et les contacts développés au sein du ministère du Logement et du CNPF valent à la CFDT de gagner progressivement auprès de ses partenaires le statut d'interlocuteur légitime. L'organisation syndicale s'attache également pendant cette période à mobiliser des ressources externes. Le développement de liens privilégiés avec la sphère universitaire et le milieu associatif – la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) et la Fondation Abbé Pierre notamment, avec lesquelles la CFDT partage des militants – a ainsi pour effet d'élargir le vivier militant et d'enrichir l'expertise confédérale sur la nature des besoins d'intervention en matière de logement².

L'affirmation de la CFDT sur la scène du 1 % logement provient ensuite de sa propension à élaborer des propositions de réformes qui tranchent avec les prises de positions habituelles de l'acteur syndical dans ce domaine. À travers ces propositions, la confédération cédétiste se distingue fondamentalement par sa capacité d'initiative. Estimant que les syndicats ont historiquement eu tendance à se dédouaner de toute responsabilité dans la dégradation du 1 % logement en invoquant l'absence de paritarisme réel ou en agitant la figure de l'État prédateur, elle les enjoint à engager une réforme en profondeur du dispositif³. Selon ses dirigeants, la situation commande désormais aux syndicats d'adhérer à l'« *obligation de rénovation (qui constitue la) seule alternative acceptable face au risque réel de fiscalisation* »⁴. Les propositions formulées par la CFDT placent simultanément cette

¹ La différence avec les autres organisations syndicales se fait alors également sur la dimension matérielle de l'action syndicale. Ce différentiel dans la dotation en moyens de fonctionnement perdurera par la suite : plusieurs responsables confédéraux interrogés en 2002-2003 souligneront qu'à la différence de Jean-Luc Berho, le successeur d'Alain Simon au poste de secrétaire confédéral à la CFDT, ils n'ont pas la possibilité de s'appuyer sur un secrétariat dédié aux questions du logement et du cadre de vie.

² La capacité d'expertise de la CFDT se nourrit en particulier dans la seconde moitié des années 1990 des réflexions menées au sein d'un groupe confédéral réunissant les responsables confédéraux en charge des questions du logement et de la ville, les représentants des fédérations concernées (fédération interco, fédération construction-bois), ainsi que quelques hauts fonctionnaires et chercheurs.

³ La critique vise moins la CFTC et la CGC, dont la CFDT semble convenir qu'elles sont matériellement incapables d'élaborer des propositions innovantes, que la CGT et la CGT-FO, dont l'attitude défensive sur le thème du « salaire différé » va historiquement à l'encontre une logique d'adaptation des emplois du 1 % logement au regard de l'évolution des besoins en logement.

⁴ CFDT, 2000, *Convention de modernisation du 1 % logement. Dispositifs et objectifs*, janvier, p. 4.

organisation en position de faire valoir une capacité d'innovation inédite dans le champ syndical. Elles sont conçues de façon à soustraire les représentants des salariés à l'alternative stérile qui les conduit à devoir choisir entre une présence atone dans les organes de l'institution et l'entretien d'une extériorité revenant à abdiquer toute prétention à peser sur la gestion des fonds¹. Signe de cette disposition nouvelle de la CFDT à développer une pratique conforme aux finalités de l'acte de représentation syndicale, l'approche confédérale semble s'émanciper à cette époque des intérêts catégoriels qui représentaient jusque-là une source d'inspiration fondamentale pour l'organisation syndicale².

Les propositions émises par la CFDT pendant les années 1990 s'attachent à des aspects très différents de l'organisation du 1 % logement³. Elles se répartissent entre trois grandes orientations : « moderniser » les emplois du 1 % logement, rationaliser la structure et le fonctionnement du réseau de collecte de la PEEC, développer un espace contractuel dédié à la définition de ces emplois. La « modernisation » des emplois du 1 % logement a vocation à permettre l'actualisation des prestations délivrées par les CIL au regard de l'évolution du contexte socioéconomique et des besoins en logement. Elle vise également à répondre à l'impératif d'intégration auquel est soumis le 1 % logement. Si la CFDT manifeste périodiquement son attachement à un dispositif auquel elle accorde des vertus multiples⁴, ses dirigeants n'en sont pas moins convaincus de la nécessité de renforcer l'inscription de l'emploi des fonds dans le cadre défini par la politique du logement. Parmi les orientations censées répondre à cet objectif, ils mettent l'accent en particulier sur le renforcement du caractère social des aides et l'élargissement de l'accès à des groupes qui en sont habituellement exclus (voir *supra*). La volonté de ne pas limiter l'accès aux aides du 1 % logement aux seuls salariés titulaires d'un emploi s'inscrit alors pleinement dans le cadre

¹ Cf. chapitre V.

² Alors que la fédération interco – qui regroupe notamment les salariés du secteur des HLM – s'inquiète de ce que la logique d'autonomie conçue sous l'égide d'Alain Simon et de Michel Caron ne débouche sur une diminution de l'enveloppe financière que les CIL consacrent au logement social, la commission exécutive tranche au milieu des années 1990 en faveur de l'approche défendue par les responsables du secteur cadre de vie. Cette décision contribue alors à démarquer singulièrement la CFDT d'une organisation comme la CGT où la logique du syndicalisme de la consommation collective fondée sur l'essor du parc d'HLM demeure particulièrement prégnante.

³ Plusieurs de ces aspects ont déjà été abordés dans le corps du texte.

⁴ Les raisons invoquées pour justifier cet attachement sont similaires dans l'ensemble à celles qu'avançaient les partisans d'un maintien en l'état du taux de la PEEC pendant les années 1980 (voir *supra*). Le programme d'action élaboré par la confédération au tournant des années 2000 en fournira la synthèse : le dispositif conserve son utilité sociale dans un contexte où la question du logement des salariés n'est pas résolue, il constitue un « élément actif de la protection sociale » du fait de la part élevée des prêts dans les modalités d'investissement de la ressource financière, il forme un élément important de la politique sociale des entreprises, un facteur de mixité sociale dans le parc d'HLM (*via* le mécanisme des réservations locatives) ainsi qu'un mode d'expression efficace de la demande sociale, il participe au maintien de l'emploi dans le secteur du bâtiment, etc. (CFDT, 2000, *Convention de modernisation du 1 % logement. Dispositifs et objectifs*, janvier).

d'action confédéral en ce qu'elle décline le « parti pris de la solidarité » adopté par la CFDT lors de son Congrès de 1995. Cette orientation ne s'est cependant pas imposée spontanément au sein de l'organisation syndicale. Elle résulte des efforts mis en œuvre pendant plusieurs années par les acteurs confédéraux pour convaincre les fédérations concernées par l'action du 1 % logement de la nécessité de rompre avec deux conceptions structurantes de leur positionnement sur la question : l'approche de la PEEC comme salaire différé et l'idée d'une politique du logement exclusivement ancrée sur le logement social¹. La propension de ces responsables à provoquer un débat en interne et à obtenir *in fine* de leurs interlocuteurs qu'ils adhèrent à cette nouvelle conception de l'emploi des fonds n'est pas sans incidence quant au positionnement de la CFDT sur la scène du 1 % logement. En permettant à cette organisation de dépasser des clivages qui restent marqués chez ses homologues syndicaux, elle lui confère une capacité à défendre des approches innovantes – l'idée en particulier selon laquelle le 1 % logement a vocation à s'attaquer aux différentes formes d'exclusion engendrées par le mode de fonctionnement de l'entreprise – et à s'imposer comme force de proposition auprès des pouvoirs publics.

Les propositions formulées par la CFDT concernent également l'organisation du système de collecte de la PEEC et le fonctionnement des CIL. Elles s'inscrivent dès lors dans la continuité des critiques que cette organisation ne cesse d'émettre en direction des CIL pendant les années 1980-1990. Ces critiques font écho à celles qui proviennent des tenants de la rationalité gestionnaire, dénonçant pêle-mêle l'impact négatif de la concurrence sur le niveau des coûts de gestion et sur l'image de l'institution², la dérive clientéliste que l'on observe dans la gestion de certains CIL, le caractère déficient du suivi des droits de réservation acquis dans le parc d'HLM, l'absence de capacité d'innovation des organismes³, etc. La CFDT reprend également à son compte les propositions de réformes émanant des partisans d'une rationalisation du réseau de collecte, notamment la réduction du nombre d'organismes collecteurs *via* l'accentuation du processus de regroupement, le renforcement de

¹ Les fédérations dont il est question sont la fédération interco (qui regroupe l'ensemble des syndicats de la fonction publique territoriale), la fédération générale des transports et de l'équipement (majoritaire au sein de la haute-administration du Logement) et la fédération construction-bois, toutes trois entretenant une approche articulée autour de la notion de service public du logement.

² Cette critique figurera en bonne place dans le projet qu'élabore la confédération en vue de contribuer à l'effort de réflexion pour la modernisation du 1 % logement : « (Les CIL) sont des outils complexes qui se font une concurrence sans que les intéressés, c'est-à-dire les salariés des entreprises, y voient une amélioration des prestations. Cette évolution se heurte à une même incompréhension de la part des fonctionnaires et des politiques, peu habitués à voir une contribution sociale être collectée et utilisée dans une logique de marché » (*ibid.*, p. 10).

³ C'est l'argument sur lequel s'appuie la justification du maintien des enveloppées bloquées « 1/9^e » et « 9 % » (voir *supra*).

la « fluidité des fonds », l'adoption de mécanismes de mutualisation de la ressource financière et la suppression des comptes d'entreprises s'ils « *restent le moyen d'une concurrence exacerbée et un frein à la mutualisation* »¹. La création d'une UES en mesure d'exercer une autorité sur les CIL apparaît dans le discours de l'organisation syndicale comme la meilleure réponse possible aux dysfonctionnements de l'institution. En propulsant les partenaires sociaux à la tête du dispositif, cette réforme renforce la visibilité de l'ancrage paritaire de l'institution et semble ce faisant de nature à atténuer le souvenir laissé dans les esprits par les pratiques déviantes d'une minorité de CIL. En favorisant l'engagement des réformes indispensables à la consolidation de la légitimité du 1 % logement, elle doit en outre permettre aux partenaires sociaux de protéger l'institution contre les tentations unilatéralistes de l'État².

Les propositions qui permettent à la CFDT d'émerger sur la scène du 1 % logement dans la première moitié des années 1990 portent enfin sur le mode de cadrage des emplois du 1 % logement. La confédération cégétiste affiche alors une position claire sur ce point : l'avenir de l'institution passe par une substitution du contrat à la réglementation comme norme définissant les possibilités d'emploi des fonds issus de la PEEC. Cette orientation constitue une dimension centrale de l'approche de la CFDT. L'instauration d'un régime de contractualisation des emplois du 1 % logement est en effet conçue par les responsables confédéraux comme une composante essentielle de la modernisation à promouvoir. Pour ces derniers, le renforcement de la légitimité du dispositif repose sur l'ouverture d'un espace d'intervention propre au 1 % logement. Il implique une modification des modalités du dialogue avec l'État en même temps qu'un réaménagement des termes de l'échange politique. D'une concertation destinée à fixer le cadre de la contribution du 1 % logement aux politiques publiques, il s'agit de passer à une négociation dont la finalité consiste notamment à favoriser le développement d'un espace d'action autonome, c'est-à-dire un espace dans lequel les partenaires sociaux ont le pouvoir de définir des interventions indépendamment des modalités d'affectation de l'aide au logement.

¹ Intervention de Jacques Drgon, responsable confédéral CFDT, *Entreprises et logement*, 1, 1^{er} trimestre 1994, p. 15. L'identification de cette propension de la CFDT à puiser certains de ses arguments dans le répertoire de la rationalité gestionnaire permet en retour d'illustrer l'un des principaux intérêts des approches en termes de répertoire d'action, qui consiste à promouvoir une conception élargie des acteurs associés à la production de l'action publique, c'est-à-dire une conception étendue notamment aux acteurs privés bénéficiant d'une certaine proximité avec les décideurs politiques (cf. chapitre II).

² Une logique similaire guide l'action mise en œuvre au même moment par la CFDT dans le système de la formation professionnelle continue. Soucieuse de voir les partenaires sociaux « *remettre de l'ordre dans un système "balkanisé"*, avant que l'État ne soit tenté d'intervenir lui-même », elle propose en 1991 la création d'un Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) dont les fonctions équivalent à celles incombant en 1996 à l'UESL dans le cadre du 1 % logement (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 313-314). Le projet restera toutefois sans suite, conséquence de l'hostilité manifestée par plusieurs fédérations patronales.

L'ouverture d'un espace d'action autonome vis-à-vis de la politique du logement constitue la principale innovation à porter au crédit de la CFDT pendant la période étudiée. La réalisation de ce projet devient l'un des mots d'ordre de l'organisation syndicale au milieu des années 1990. Il recèle alors une forte dimension stratégique. La possibilité de définir son « *propre espace* » doit permettre à l'institution d'échapper à la contrainte représentée par l'obligation d'accompagner des « *politiques en voie de marginalisation* »¹. Ce faisant, l'intérêt des acteurs du 1 % logement consiste à développer des emplois aptes à prendre en charge des besoins sociaux non couverts par la politique du logement. Cette orientation est inséparable de la proposition consistant à renforcer le caractère social de l'emploi des fonds. À travers l'adoption d'une telle logique de subsidiarité, il s'agit en effet de doter l'institution d'une capacité à intervenir sur les risques spécifiques que les individus sont susceptibles de rencontrer dans leurs parcours résidentiels. En plaçant le 1 % logement en position d'agir sur les nouvelles formes d'insécurité induites par la transformation du contexte socioéconomique, l'objectif des responsables cédétistes consiste *in fine* à faire de celui-ci un acteur incontournable dans le secteur du logement et à le mettre à l'abri des velléités de reprise en main par l'État.

La création d'un espace d'intervention propre au 1 % logement ne doit cependant pas se lire uniquement à la lumière des logiques d'action qui se déploient autour de l'institution. Cette proposition fait plus largement écho à la conception que la CFDT développe pendant les années 1980-1990 sur le rôle incombant à l'acteur syndical dans le champ des relations professionnelles. Dans ce domaine, l'approche confédérale se définit de manière classique en référence à la doctrine postulant l'autonomie de la sphère sociale par rapport au politique². À l'instar des autres domaines de la protection sociale, la finalité de l'action des partenaires sociaux consiste dans le cas du 1 % logement à développer un champ d'intervention distinct à la fois de l'action du politique et de la logique du marché³. L'affirmation d'une « régulation sociale » capable d'exister aux côtés de la « régulation étatique » et de la « régulation par le

¹ Entretien CS9. Dans l'esprit des responsables cédétistes de l'époque, la perte de légitimité de l'institution provient notamment d'une absence d'initiative qui a empêché les partenaires sociaux d'adapter la structure des emplois du 1 % logement aux besoins d'accompagnement induits par la réforme de l'aide au logement de 1977 et par l'explosion des aides à la personne qui s'est déclarée dans son prolongement.

² Cf. chapitre V.

³ La création de systèmes de garanties destinés à couvrir les locataires et les accédants à la propriété contre les différents risques qui les guettent sera explicitement conçue dans cette perspective : « *En s'engageant fortement dans cette politique de garanties, le 1 % logement, devenu instigateur de nouvelles façons d'opérer, marquerait sa spécificité face aux politiques publiques (et) se placerait hors du champ concurrentiel non en mesure de répondre à ce type de demandes* » (CFDT, 2000, *Convention de modernisation du 1 % logement. Dispositifs et objectifs*, janvier, p. 15).

marché »¹ n'est en rien déconnectée de l'exercice de justification du 1 % logement. Elle constitue au contraire la pierre angulaire d'une approche dans laquelle le développement d'un espace autonome représente le moyen non seulement de préserver le 1 % logement des pratiques unilatérales de l'État, mais aussi de contribuer à l'affirmation de son autonomie par rapport à la sphère politique. À travers cette approche – qui constitue l'un des principaux points de clivage doctrinaux avec des organisations comme la CGT ou la CGT-FO² –, la CFDT situe sa réflexion dans la conception qui a conduit au développement du modèle paritaire après-guerre. Envisagée à cette aune, la légitimité du 1 % logement ne se mesure pas uniquement au fait de développer une aptitude à capter l'expression des besoins en logement et à définir des emplois adaptés à cette réalité sociale. La confiance placée dans les partenaires sociaux du 1 % logement dépend également de leur capacité à produire des décisions suffisamment dégagées des intérêts qu'ils représentent pour pouvoir œuvrer à la réalisation d'un intérêt supérieur. En d'autres termes, elle repose sur la propension de ces organisations à faire vivre la conception d'une société apte à suppléer l'État dans la mise en œuvre de l'intérêt général et à s'émanciper de la tutelle exercée par ce dernier³. Le désir de la CFDT d'inscrire le 1 % logement dans un espace « *ni indépendant, ni étatisé* »⁴ fait directement écho à cette aptitude présumée des acteurs économiques et sociaux à prendre leurs responsabilités.

Le projet élaboré par la confédération cédétiste comporte des implications importantes au niveau de l'architecture institutionnelle du 1 % logement. La création de l'UESL s'interprète de ce point de vue comme une traduction de la proposition consistant à développer un espace d'intervention propre aux gestionnaires de la PEEC. Le nouvel organe national est conçu de manière à permettre aux partenaires sociaux d'élaborer un projet autonome et de le porter dans un espace de décision politique associant les représentants de l'État. Mais la portée de ce changement organisationnel va au-delà de la question de la capacité des acteurs à négocier la mise en place de politiques spécifiques. L'instauration d'un

¹ P. Lange, M. Regini (dir.), 1989, *op. cit.*

² Du point de vue des responsables cédétistes, ces organisations sont en effet coupables d'avoir « *toujours été dans une logique d'implication et d'intervention massive de l'État (et d'inscrire) le 1 % dans une logique d'intervention publique, pas dans une logique d'intervention sociale* » (entretien CS8).

³ C'est dans cette conception que la CFDT puise sa volonté de faire primer le contrat sur toute forme de codification administrative : « *Dans notre esprit, la politique contractuelle doit, chaque fois que c'est possible, se substituer à la réglementation et donner ainsi davantage de souplesse au système. C'est dans l'autonomie de gestion que le 1 % retrouvera sa légitimité* » (CFDT, 2000, *Convention de modernisation du 1 % logement. Dispositifs et objectifs*, janvier, p. 13).

⁴ F. Lamarque, 1998, *Le "1 % logement"*. *Avis et rapports du Conseil économique et social*, Paris, les Ed. des journaux officiels, 30 mars, p. 49. En d'autres termes, « *la CFDT ne revendique pas l'indépendance du système mais son autonomie fondée (notamment) sur une politique contractuelle négociée avec la puissance publique, politique n'excluant pas la prise en charge par le 1 % d'une partie de la politique publique* » (CFDT *Nouvelles. Lettre aux responsables Cadre de vie*, 18, janvier/février 1998, p. 1).

dispositif de coordination des interventions des CIL a aussi vocation à modifier la régulation des équilibres de force internes au 1 % logement. Telle qu'elle a été conçue au niveau de la CFDT, cette décision vise en particulier à intervenir sur les difficultés auxquelles s'expose l'acteur syndical du fait même de sa présence dans l'institution paritaire. Afin de saisir les tenants et les aboutissants de cette logique, il n'apparaît pas inutile de s'arrêter un instant sur la justification élaborée par les dirigeants cédétistes afin d'établir la pertinence de la réforme.

Pour justifier la création de l'UESL, la CFDT mobilise une analyse articulée autour d'un « *argument anti-technocratique* »¹. Le discours confédéral présente la convention d'objectifs de septembre 1996 comme un moyen de redonner aux représentants des salariés les prérogatives politiques qu'ils ont progressivement abandonnées au patronat et à la technostructure des CIL. Au modèle de la représentation par les professionnels auquel ils déniaient toute espèce de légitimité politique (voir *supra*), les responsables cédétistes opposent une rhétorique de la reconquête du politique aux dépens de techniciens rabaissés au rang « *d'outils* »², quand ils ne sont pas suspectés de « *connivence* » avec l'administration³. L'argument recèle une portée indéniable. Il pointe un phénomène bien connu qui constitue l'un des dysfonctionnements les plus fréquemment dénoncés dans la gestion du 1 % logement depuis deux décennies⁴. Mais la signification de son emploi par les dirigeants confédéraux ne saurait se réduire à cette dimension. Pour ces derniers, il s'agit avant tout de justifier auprès des échelons inférieurs de l'organisation – les mandataires siégeant dans les instances politiques des CIL en particulier – le transfert de responsabilités que la réforme opère *de facto* à leurs dépens. En cela, le projet de création d'une UES fait directement écho à l'analyse que la CFDT engage au début des années 1990 en vue de redéfinir les modalités de l'implication du syndicat dans le paritarisme⁵.

Alors qu'une série d'études confédérales permet de mettre en évidence les risques que la participation aux institutions paritaires fait peser sur la qualité représentative de

¹ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 377, l'expression étant employée par l'auteur pour décrire la stratégie adoptée par la CFDT afin de justifier en interne l'accord interprofessionnel conclu en juillet 1994 dans le champ de la formation professionnelle (*ibid.*, p. 374-377).

² « *Les acteurs responsables du 1 % logement – les entreprises et leurs représentants : les partenaires sociaux – ont laissé trop de place et d'autonomie, tant au niveau national qu'au niveau local, aux organismes collecteurs qui sont en réalité des outils. L'orientation d'une contribution obligatoire n'est pas une question technique mais politique* » (CFDT, 2000, *Convention de modernisation du 1 % logement. Dispositifs et objectifs*, janvier, p. 10).

³ *Ibid.*, p. 16.

⁴ Cette « *dérive technocratique* » n'est en rien propre au 1 % logement. Dans le champ de la formation professionnelle continue, les administrateurs syndicaux d'organismes collecteurs paritaires expliquent ainsi « *qu'il n'est matériellement pas possible pour le conseil d'administration d'opérer un suivi des dossiers et de l'activité de l'organisme sans que se mette en place une "délégation implicite", qui au bout du compte laisse une grande latitude aux techniciens et à la partie patronale* » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 376).

⁵ *Ibid.*, p. 374-375.

l'organisation – notamment en termes de notabilisation des militants détenteurs de mandats de représentation dans les institutions concernées et de coupure entre les militants situés dans la sphère interprofessionnelle et ceux qui représentent les salariés au niveau des entreprises¹–, plusieurs dirigeants nationaux en viennent à reconsidérer ouvertement l'intérêt représenté par cette forme d'intégration. L'adhésion de la CFDT en 1994 au projet de réforme patronal substituant un paritarisme d'orientation et de contrôle au paritarisme de gestion en vigueur dans le champ de la formation professionnelle témoigne alors du cheminement parcouru en interne par cette analyse. La création de l'UESL peut également s'interpréter comme une traduction de cette logique appliquée au domaine du 1 % logement². Dans les deux cas, mettre l'accent sur la mainmise de la technocratie dans le fonctionnement des organismes paritaires constitue un moyen pour les responsables confédéraux de préserver l'organisation des dissensions qui ne manqueraient pas de naître d'une remise en cause explicite de l'intervention des mandataires locaux³. En faisant passer le symptôme (l'ascendant pris par le technicien sur le politique) pour la cause (qui se situe en réalité dans la faiblesse de la prise en charge syndicale du 1 % logement), cette diversion permet en outre de perpétuer un discours exonérant les mandataires syndicaux de toute responsabilité dans les dysfonctionnements observés au sein d'un certain nombre de CIL⁴. Elle présente enfin l'avantage de préserver la cohésion de la sphère syndicale dans un contexte où l'analyse de la CFDT est loin d'être entièrement partagée par les autres organisations⁵. En cela, la justification élaborée par les responsables cédétistes apparaît en mesure de participer au renforcement de l'échange politique, au sens où celui-ci désigne un processus permettant de résoudre simultanément les problèmes d'organisation de l'action collective et le problème d'institutionnalisation des relations professionnelles⁶.

¹ Cf. chapitre VI.

² La volonté d'assurer la primauté du politique sur le technicien dans la définition des politiques d'emploi des fonds conduira également la CFDT à militer en faveur d'un renforcement du rôle des COPARIL aux dépens des CIL. Une logique analogue est appliquée au début des années 1990 au cas de la formation professionnelle, domaine dans lequel la CFDT préconise de donner davantage de responsabilités aux structures paritaires régionales et nationales en vue de « *renforcer la coordination par le haut des institutions de la formation professionnelle, rendue très difficile par l'autonomie des branches* » (*ibid.*, p. 288).

³ L'analyse confédérale soulève en effet clairement la question du rôle de ces acteurs lorsqu'elle souligne que « *l'activité des organisations signataires devrait s'exercer en tant qu'entité politique collective et non en tant que somme d'individualités présentes dans l'instance paritaire* » (cité par *ibid.*, p. 375).

⁴ L'occultation de la question de la construction du lien représentatif permet même aux responsables confédéraux de justifier la réforme en présentant le 1 % logement rénové comme un outil de développement syndical : « *En modernisant le 1 %, la CFDT ouvre de nouveaux champs d'action pour le syndicalisme et la syndicalisation* » (CFDT, 2000, *Convention de modernisation du 1 % logement. Dispositifs et objectifs*, janvier, p. 2).

⁵ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 376.

⁶ Cf. F. Traxler, 1990, *op. cit.*, p. 53 et chapitre II.

... et des convergences qui s'opèrent sur cette base avec le CNPF et le ministère du Logement

La création de l'UESL et l'instauration d'un régime de contractualisation des emplois du 1 % logement témoignent en 1996 de la capacité des partenaires sociaux à bâtir un compromis manifestant la vivacité du paritarisme du 1 % logement et de leur aptitude à préserver le dispositif des logiques prédatrices dont il est l'objet. L'examen des approches développées de part et d'autre montre que ce compromis s'est construit en grande partie sur la base des propositions formulées par la CFDT durant les années 1990. *A posteriori*, il semble que le succès rencontré par ces propositions ne doit rien au hasard. Non seulement en phase avec la ligne politique confédérale (intérêt pour les questions sociétales, prise en charge des situations d'exclusion ...), les propositions des responsables confédéraux en charge de la question du 1 % logement ont été conçues pour une large part de manière à susciter l'adhésion des principaux partenaires de l'organisation syndicale et à consolider l'échange politique dans sa forme réactualisée avec la création de l'UNIL. La majorité d'entre elles apparaissent de nature à stimuler des convergences préexistant avec tel ou tel interlocuteur ou sont à même de satisfaire les enjeux particuliers de certaines organisations. En ce sens, le processus conclu par la réforme de 1996 peut s'interpréter à l'aune de la trajectoire singulière suivie par la CFDT, syndicat parvenu en quelques années à troquer une position relativement marginale contre le statut d'acteur capable de fédérer les autres organisations autour de ses propositions et de se rendre progressivement incontournable sur la scène du 1 % logement. Le caractère décisif de l'intervention de la CFDT se mesure à la lumière des convergences qui apparaissent clairement entre les orientations inscrites dans la convention d'objectifs du 17 septembre 1996 et les positions défendues par les principaux interlocuteurs de l'organisation syndicale.

Une première convergence essentielle se manifeste entre l'approche des dirigeants confédéraux de la CFDT et celle des responsables du CNPF. Cette convergence recèle d'abord une composante politique qui renvoie au rôle et à l'influence des partenaires sociaux dans la relation sociale. La décision de créer l'UESL en est la traduction institutionnelle. Elle peut s'interpréter comme le résultat du désir, de part et d'autre, de renforcer le rôle des partenaires sociaux dans le gouvernement de l'institution. Les propositions formulées par la CFDT au milieu des années 1990 apparaissent ainsi en prise directe avec les orientations qu'Etienne Guéna avait exposées à ses interlocuteurs patronaux des conférences de l'APIC au lendemain de l'adoption de la loi DDOEF en 1991 – relance de la politique contractuelle avec

l'État, centralisation de la capacité de décision en matière d'emploi des fonds (voir *supra*)¹. La convergence entre les deux organisations dans ce domaine provient d'une conscience partagée des avantages induits par le renforcement des organismes paritaires au plan national. Cette conscience se fonde alors sur l'expérience accumulée depuis la fin des années 1960 dans le cadre de la régulation du système de protection sociale. Les changements instaurés dans le mode de gouvernement de plusieurs régimes paritaires ont ainsi mis en évidence l'effet de légitimation qui résulte pour les partenaires sociaux de l'ouverture d'espaces de négociation et de prise de décision au niveau national². Le développement de la formule du « paritarisme contractualisé » contribue à accentuer cette tendance durant les années 1990³. Dans le champ de l'assurance-maladie, les changements instaurés par les ordonnances de janvier et d'avril 1996 (ou « plan Juppé ») ont pour effet de renforcer l'intervention de l'État, mais également d'offrir de nouvelles possibilités d'action aux acteurs du paritarisme. Le passage de relations de tutelle à des relations contractuelles – *via* la conclusion de conventions d'objectifs et de gestion pluriannuelles – confère en effet à ces acteurs des marges de manœuvre certaines dans plusieurs domaines (définition des objectifs et des moyens d'action, sanctions)⁴.

La convergence qui s'opère entre les échelons confédéraux de la CFDT et du CNPF comporte ensuite une dimension stratégique qui renvoie plus spécifiquement aux conditions de réussite de l'exercice de justification. Cette dimension est directement liée à l'émergence de la CFDT dans un rôle de force de proposition et au potentiel que cette capacité représente en termes de légitimation du 1 % logement (renforcement de l'inscription du dispositif dans l'espace de la protection sociale, formulation d'orientations en phase avec l'évolution du contexte socioéconomique et avec les finalités de l'action publique). Elle tient également à la propension de plusieurs responsables du CNPF de percevoir le parti qu'ils peuvent tirer de cette évolution. Cette prise de conscience contribue alors à faire de la CFDT un acteur incontournable au regard de la finalité consistant à assurer la pérennité du 1 % logement en dépit des pressions qui s'exercent sur le dispositif. Elle entraîne une modification des

¹ Selon l'un de nos interlocuteurs confédéraux, le rapprochement qui s'opère entre le CNPF et la CFDT donne lieu à un accord de principe conclu dès le congrès de l'UNIL de 1994. Le projet de créer une UES chargée de mettre en œuvre les politiques définies par les partenaires sociaux l'aurait alors emporté aux yeux des responsables patronaux sur l'alternative proposée par la CFDT qui visait à refonder le 1 % logement sur une base conventionnelle.

² Cet effet se manifeste par exemple dans le cadre du régime de l'assurance-maladie et de la négociation quasi-permanente que la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) conduit avec les syndicats représentant les médecins libéraux suite à la réforme de 1967 (A. Catrice-Lorey, 1997, *op. cit.*, p. 93).

³ P. Hassenteufel, 1997, « Le « plan Juppé » : fin ou renouveau d'une régulation paritaire de l'assurance maladie ? », *La Revue de l'IREs*, 24, printemps-été, p. 175-189.

⁴ *Ibid.*, p. 185-186.

équilibres de forces qui prévalent sur la scène du 1 % logement. En l'absence de toute capacité d'innovation autre que celle dont fait preuve la CFDT, les composantes patronales attachées à l'existence du dispositif – c'est-à-dire les responsables confédéraux en charge de la question du logement et les dirigeants de la Fédération française du bâtiment pour l'essentiel – ne peuvent qu'adhérer aux propositions de l'organisation syndicale : c'est le seul moyen dont ils disposent pour œuvrer à la préservation du 1 % logement. Ces acteurs patronaux savent qu'un désaccord de leur part les exposerait *a contrario* à une défection de la CFDT, ce qui créerait les conditions – compte tenu de la demande explicite de réforme émanant des pouvoirs publics – d'une reprise en main du dispositif par l'État. Si la CFDT s'impose au cours des années 1990 comme un acteur de premier plan, ce n'est donc pas uniquement en relation avec les capacités d'innovation et de proposition qu'elle développe pendant cette période sur la question du logement. Son influence s'explique également par le pouvoir de nuisance dont elle se trouve pourvue dès lors qu'elle apparaît la seule à même de concevoir des propositions compatibles avec la demande d'intégration formulée par l'exécutif¹. C'est cette double capacité – à être force de proposition et à se rendre indispensable au succès de l'entreprise de légitimation – qui explique que la CFDT se substitue pendant cette période à la CGT-FO dans le rôle d'interlocuteur syndical du patronat.

La convergence entre le CNPF et la CFDT s'opère en relation avec la capacité des acteurs confédéraux à se découvrir des intérêts partagés à différents niveaux. Pour autant, ce rapprochement n'a rien d'un phénomène spontané ou exempt de toute forme de confrontation d'idées. Il est le résultat d'un processus de dialogue et d'échanges entre les responsables des deux organisations qui court sur plusieurs années. Il dérive d'interactions dont la fréquence a permis non seulement aux acteurs de faire valoir les positions de leurs organisations respectives et d'identifier un certain nombre de terrains communs, mais également de poser les bases de la confiance nécessaire au développement du partenariat dans la durée. En plus de s'inscrire dans le temps, ce processus de socialisation est localisé. Il n'aurait pas été possible sans la création au plan national d'instances favorisant les contacts périodiques et le dialogue entre les intéressés. La création de l'ANPEEC offre ainsi aux acteurs confédéraux la possibilité d'investir un premier lieu de rencontre et de confrontation d'idées hors de tout contrôle exercé par les représentants des CIL². L'agence devient rapidement le cadre d'une

¹ Le pouvoir de nuisance que la CFDT est en mesure d'exercer vis-à-vis du patronat représente un facteur de continuité par rapport à la séquence précédente (voir *supra*) – à la différence près qu'elle en profite désormais pour faire passer ses propres orientations.

² La composition du conseil d'administration de l'ANPEEC distingue alors fondamentalement cet organe d'une UNIL dont les initiatives apparaissent trop influencées par les intérêts des CIL représentés en son sein :

concertation permanente qui contribue notamment à faire émerger le principe d'une définition négociée des emplois du 1 % logement à l'échelle nationale (voir *supra*).

Il faut cependant attendre la création de la commission nationale paritaire des emplois du 1 % logement pour que s'institutionnalise véritablement le dialogue entre partenaires sociaux¹. La mise en place de cette arène favorisant les échanges de vues entre les responsables confédéraux s'avère décisive dans l'émergence d'un réseau d'acteurs unis par la volonté d'œuvrer à la préservation du dispositif. C'est dans cette instance de débat et de concertation que sont négociées, à partir de 1994, les principales avancées ayant mené à la création de l'UESL. Le déroulement des négociations et la prise de décision sont alors facilités par deux évolutions. L'ouverture de discussions entre les partenaires sociaux doit d'abord beaucoup à la pression exercée de manière quasi permanente par la Direction du Budget. L'existence d'une menace plus ou moins tangible de budgétisation de la ressource financière occupe en effet une place centrale dans la propension des représentants patronaux à s'engager sur la voie du dialogue et de la réforme avec leurs partenaires syndicaux. L'affirmation d'une capacité des partenaires sociaux à identifier des intérêts convergents et des positions communes provient ensuite des réflexions menées parallèlement par un groupe réduit d'acteurs désireux de dégager des terrains d'entente et de jeter des ponts entre leurs organisations. Composée pour l'essentiel des acteurs paritaires les plus moteurs – les responsables du CNPF et de la CFDT –, de cadres dirigeants de la Fédération française du bâtiment, de hauts fonctionnaires du ministère du Logement et d'universitaires spécialistes de la question du logement, cette « communauté » réduite prend progressivement l'habitude de se réunir de manière informelle au milieu des années 1990. Elle favorise l'élaboration d'une expertise qui permettra de soulever la question de l'utilité sociale du dispositif et de légitimer le principe d'une réforme des emplois du 1 % logement. Elle joue plus globalement un rôle déterminant dans l'affirmation d'une capacité des partenaires sociaux à élaborer des compromis en phase avec les transformations socioéconomiques et avec les orientations de l'action publique dans le domaine du logement.

C'est la conjonction de ces différents facteurs – maintien de la contrainte productive exercée par le ministère des Finances, ouverture de lieux favorisant la multiplication des contacts entre les responsables nationaux, affirmation d'une capacité des interlocuteurs à élaborer des compromis qui dépassent les frontières des organisations – qui permet la

« En l'absence d'une UNIL forte, l'ANPEEC devient le lieu d'une négociation permanente entre CIL et pouvoirs publics (...) » ([B. Serieyx], 2003, *op. cit.*, p. 229).

¹ Rappelons que ce dialogue exclue alors formellement la CGT qui n'a pas de siège au sein de la commission nationale paritaire.

manifestation d'une convergence entre le CNPF et la CFDT sur la question du 1 % logement, puis sa traduction politique *via* la conclusion de la convention de septembre 1996. Le développement d'un dialogue continu et la construction d'une confiance réciproque expliquent alors que les représentants des deux organisations parviennent à définir un accord politique et à mener le processus de réforme à son terme, en dépit des résistances opposées par une partie des dirigeants de CIL et de la réticence de certains responsables de l'UNIL. Du côté du patronat, la construction d'un compromis négocié avec la CFDT s'est en effet opérée au prix d'un débat interne qui n'a rien à envier, en termes de révisions doctrinales et de confrontation d'intérêts divergents, à celui engagé au même moment au sein de l'organisation syndicale (voir *supra*). La conversion des représentants patronaux du 1 % logement à l'approche élaborée par les responsables du CNPF passe alors notamment par le changement des hommes nommés par l'organisation patronale à la tête de l'UNIL¹. Elle doit également beaucoup au travail de pédagogie mené par Etienne Guéna au sein de l'appareil patronal, afin de créer de l'adhésion à l'égard de la réforme et, dans un certain nombre de cas, d'imposer celle-ci en invoquant la nécessité de protéger l'institution contre les velléités de reprise en main de l'État.

Les résistances émanant de la technostucture du 1 % logement ne comptent cependant pas pour rien dans les choix opérés par les partenaires sociaux. De fait, la construction d'un compromis a également été facilitée du fait des perspectives qu'elle ouvrait en termes de modification des équilibres de force entre acteurs locaux et acteurs nationaux du 1 % logement. L'instauration d'un espace de contractualisation des emplois au plan national et la création de l'UESL impliquent ainsi une redistribution des ressources légitimes mobilisables au profit des échelons confédéraux des organisations professionnelles. La définition de ce transfert partiel de responsabilités marque alors le succès de l'approche défendue pendant les années 1990 par la CFDT : la construction de l'autonomie politique du 1 % logement passe par l'élaboration d'un projet réactualisant le lien emploi-logement et par l'émergence au plan national d'une direction politique capable de mettre en œuvre ce projet, ces évolutions impliquant en particulier une réduction de l'autonomie de gestion historiquement concédée aux CIL². De ce point de vue, la réorganisation du 1 % logement se

¹ Le processus de réforme est en effet marqué par le départ de Bernard Dupré de la présidence de l'UNIL et par le remplacement de Jean-Noël Chapulut par Bertrand Goujon au poste de Délégué général. Faute d'adhérer aux réflexions engagées par les artisans de la réforme, le nouveau président de l'UNIL, Louis-Charles Bary, s'est à son tour trouvé marginalisé en 1996 dans le contexte de l'élaboration de la convention d'objectifs puis de la traduction de l'accord dans la loi.

² Ce projet filtre des explications avancées par le secrétaire national du secteur cadre de vie de la CFDT, Michel Caron, pour justifier les prélèvements financiers inscrits dans la convention de septembre 1996 :

conçoit autant en termes de refonte de l'architecture de l'institution que de modernisation des emplois de la ressource financière. Cette approche étend sa logique au-delà de l'élaboration de la convention de 1996. En plus de confier aux partenaires sociaux d'importants moyens d'action, la réforme préfigure une restructuration en profondeur du réseau de collecte. Une telle orientation répond expressément au souhait des pouvoirs publics, tout en confortant l'intérêt des acteurs nationaux de l'institution. En réduisant le nombre d'organismes collecteurs, elle est en effet censée entraîner une diminution des pratiques déviantes des CIL et renforcer la capacité des partenaires sociaux à contenir les jeux de pouvoir et les attitudes réfractaires susceptibles de se développer au sein de l'institution¹.

L'instauration d'un lien d'autorité entre les représentants nationaux du 1 % logement et les CIL répond également à une série d'enjeux qui concernent directement les acteurs centraux des organisations patronales et syndicales. Vue sous cet angle, la réforme résulte en partie du consensus qui s'opère sur la scène sociale en faveur d'une consolidation du rôle des partenaires sociaux au détriment des niveaux inférieurs des organisations professionnelles. Elle apparaît pleinement compatible avec l'inflexion centralisatrice opérée par le CNPF dans le cadre de la relance de la politique contractuelle définie au début des années 1990 (voir *supra*). La volonté de l'organisation patronale de renforcer l'interprofessionnel national aux dépens des fédérations professionnelles est partagée pendant cette période par plusieurs organisations syndicales, et notamment la CFDT. Cette convergence supplémentaire s'explique notamment par la manière dont s'organise la représentation des intérêts dans le domaine du 1 % logement. Un parallèle peut être fait avec le système de la formation professionnelle. À l'image de celui-ci, le 1 % logement apparaît « *fortement (structuré) par le niveau interprofessionnel* »². Dès lors, il y a un intérêt évident pour les acteurs de

« (...) nous avons le sentiment que la partie n'était pas égale entre l'État et le mouvement du 1 % logement qui, en raison de son éclatement, n'apparaît pas comme un interlocuteur fort. (...) Nous aurions voulu que cette réforme ne s'accompagne pas de ponctions aussi lourdes. Mais nous souhaitons que ces deux prélèvements soient les derniers. Aujourd'hui, l'avenir du 1 % repose sur sa capacité à se réorganiser. Ce n'est pas la ponction de 7 milliards de francs qui va le mettre en danger ; mais sa faiblesse structurelle actuelle vis-à-vis de n'importe quel interlocuteur gouvernemental, quelle que soit son orientation politique. (...) Il ne s'agit pas de remettre en cause les CIL mais de s'inscrire dans une démarche plus globale du point de vue de l'emploi, les CIL ayant à traiter des initiatives locales mais n'étant plus les décideurs exclusifs » (*Votre logement*, décembre 1996, p. 7).

¹ La rationalisation du système de collecte fait ainsi l'objet d'une « *forme d'entente tacite entre responsables politiques et leaders syndicaux* » qui s'était déjà manifestée dans le champ de la formation professionnelle à l'occasion de la réforme de 1994 (O. Mériaux, 1995, *op. cit.*, p. 66).

² O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 269. Il s'agit là d'une différence par rapport aux domaines dans lesquels un consensus s'est opéré sur la scène sociale dans les années 1980 pour déléguer aux branches et aux entreprises l'essentiel de la production des normes.

l'interprofession à défendre les prérogatives qu'ils détiennent au sein de l'institution¹. Le compromis à l'origine de la création de l'UESL constitue clairement le produit de cette « *imbrication très étroite entre les conditions dans lesquelles est produite la représentation des intérêts et la forme des institutions mises en place par la voie de la négociation (...)* »².

Une mesure concrète accrédite cette idée d'une relation de cause à effet entre la volonté des acteurs confédéraux de modifier les équilibres de force existant dans leurs organisations respectives et la transformation du 1 % logement. Elle dénote le rôle joué dans le processus d'élaboration de la réforme par la volonté des échelons interprofessionnels d'atténuer le rapport de dépendance qui les lie aux branches professionnelles. Tout porte à croire en effet que la réforme de 1996 a d'emblée été conçue par un certain nombre d'acteurs comme devant s'accompagner d'une modification de la structure de rétribution attachée à la gestion de la PEEC. À l'image de ce qui avait été défini quelques années plus tôt dans le champ de la formation professionnelle, un prélèvement effectué sur le montant de la collecte ne tardera pas à être instauré au bénéfice des organisations représentatives des employeurs et des salariés suite à la réforme de 1996³. Ayant vocation à indemniser les confédérations en contrepartie de leur implication dans le gouvernement de l'UESL, ce prélèvement sera alors défini comme étant exclusif de toute autre forme d'indemnisation des acteurs paritaires et aura ainsi pour effet de réorienter vers les échelons confédéraux des ressources financières qui étaient essentiellement maîtrisées jusque-là par les appareils syndicaux locaux et les responsables des CIL⁴. Outre l'attachement développé par ces acteurs aux multiples ressources attachées à la gestion du 1 % logement, l'opposition d'un certain nombre de dirigeants de CIL au principe d'un transfert de responsabilités vers les appareils nationaux s'explique à bien des égards par la réticence que suscite chez eux la perspective d'un rééquilibrage de forces avec les acteurs centraux. De ce point de vue, elle fait écho aux réactions suscitées au sein des branches patronales par la réforme de la formation professionnelle en 1994 : « *les représentants des branches patronales voient d'un assez*

¹ « *En insistant sur la place subsidiaire de la politique contractuelle des branches et des entreprises, les "partenaires sociaux" c'est-à-dire les acteurs interprofessionnels, défendent donc aussi leur statut propre face à ceux au nom de qui ils sont mandatés pour négocier* » (*ibid.*, p. 270).

² *Ibid.*, p. 270.

³ Inscrit dans des « clauses non écrites » assorties au texte des conventions conclues avec les pouvoirs publics, ce prélèvement connaîtra plusieurs augmentations successives en relation avec l'accroissement des responsabilités confiées aux partenaires sociaux. Il finira par être formalisé dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005.

⁴ Le prélèvement instauré dans le champ de la formation professionnelle avait lui aussi « *vocation à se substituer à tous les mécanismes occultes de dotations et de vacations diverses octroyées par les organismes collecteurs* » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 349).

mauvais œil un système de financement qui est de nature à changer la physionomie des relations entre les fédérations et l'échelon interprofessionnel »¹.

La création de l'UESL est également le fruit d'une seconde convergence majeure sur la scène du 1 % logement, qui se dessine au milieu des années 1990 entre la CFDT et le ministère du Logement. La réforme de 1996 peut être interprétée comme la conséquence de l'adhésion de ce dernier – le cabinet du ministre en particulier – à un système où la gestion politique du 1 % logement relève non plus d'une cogestion entre le CNPF et l'administration mais d'une négociation permanente associant le CNPF et la CFDT (qui représente l'ensemble des organisations syndicales de salariés). L'adhésion du ministère du Logement à l'instauration d'un régime de contractualisation des emplois du 1 % logement résulte alors de la confiance qu'entretient le politique dans la capacité des partenaires sociaux à définir des orientations permettant d'améliorer l'efficacité sociale du dispositif et de renforcer l'intégration du 1 % logement dans la politique du logement (voir *supra*)². Elle provient pour une bonne part aussi du crédit que la CFDT a accumulé à partir de la moitié des années 1990 auprès des pouvoirs publics. Cette crédibilité repose sur les multiples capacités dont l'organisation syndicale commence à faire preuve en 1996 et qu'elle continuera de manifester au cours des années suivantes. Elle dérive d'abord d'une capacité à élaborer des propositions socialement utiles et à intégrer les nouveaux impératifs de l'échange politique (développement d'une logique de solidarité dans l'emploi des fonds, prise en compte de la contrainte budgétaire, adhésion au principe d'une rationalisation du système de collecte, etc.)³. Elle repose ensuite sur une propension à accepter le principe d'une participation du

¹ *Ibid.*, p. 351. On observe des réactions comparables sur la scène du 1 % logement suite à la conclusion de la convention d'objectifs de 1996. Les craintes exprimées par J.-C. Boucherat, le délégué général de la Fédération parisienne du bâtiment, sont symptomatiques à cet égard de la distance qui le sépare de l'esprit de la réforme – en dépit de l'implication directe de la Fédération française du bâtiment dans l'élaboration de celle-ci. Elles révèlent aussi l'influence que les enjeux matériels sont susceptibles d'exercer sur le positionnement des appareils patronaux territoriaux en matière de 1 % logement : « (...) c'est un détournement de fonds. Au total 14 milliards de francs vont être détournés de ce flux normal direct pour rejoindre un fonds spécial d'affectation dont nous ne sommes pas sûrs qu'il sera en totalité affecté au logement, à la construction et à la réhabilitation. Et puis, que va-t-il se passer au-delà de 1998 ? Va-t-il y avoir encore une ponction nouvelle de la collecte, voire une disparition de cette contribution des entreprises au logement ? » (*Votre logement*, décembre 1996, p. 8).

² En cela, le processus d'élaboration de la réforme a largement bénéficié du positionnement adopté par le ministère du Logement sous Pierre-André Périssol : volonté de reconnaître aux partenaires sociaux un rôle d'interlocuteur politique, réduction parallèle du rôle dévolu à l'administration. Ces orientations contrastent alors fortement avec celles qui inspiraient l'intervention du ministère d'Hervé de Charette (tendance à laisser l'administration s'insérer dans le processus de décision, refus des services de l'État de considérer les partenaires sociaux comme des interlocuteurs crédibles...), à l'origine de la rigidité à laquelle se sont heurtés les partenaires sociaux et des difficultés de négociations caractéristiques de la période 1993-1995.

³ La force de proposition de la CFDT se manifeste en particulier dans les semaines qui précèdent la conclusion de la convention d'objectifs de septembre 1996, période que les responsables confédéraux de cette organisation mettent à profit pour gagner leurs interlocuteurs aux propositions de réforme élaborées en interne.

1 % logement au financement de la politique du logement et à garantir le versement effectif des contributions négociées avec l'État¹.

La crédibilité nouvelle de la CFDT découle enfin d'une aptitude à neutraliser les tensions générées au sein de l'institution par l'intégration accrue du 1 % logement dans la politique du logement. Cette aptitude s'exerce d'abord à l'intérieur même de l'organisation syndicale (voir *supra*). Elle résulte dans ce cas des efforts mis en œuvre par les responsables confédéraux pour justifier les orientations définies au niveau national et contenir les clivages que ces dernières sont susceptibles de faire naître auprès des niveaux inférieurs – et notamment des mandataires désignés dans les CIL². Elle s'applique également à la sphère syndicale dans son ensemble. Le développement d'une capacité de proposition en direction du patronat et des pouvoirs publics se double en effet chez la CFDT pendant les années 1990 d'une propension à fédérer l'expression de l'ensemble des syndicats. Il s'agit pour l'essentiel d'obtenir des organisations concernées qu'elles adhèrent aux réformes, alors même qu'une majorité d'entre elles se révèlent initialement hostiles à l'approche défendue par la confédération cédétiste³.

De fait, la CFDT n'aura besoin que de quelques années pour construire la cohésion de la sphère syndicale et garantir l'absence de remise en cause du processus de modernisation du 1 % logement par les organisations supposées en être les maîtres d'œuvre⁴. Plusieurs facteurs apparaissent à même d'expliquer cette inversion de tendance dont les premiers signes sont perceptibles au moment de l'élaboration de la réforme de 1996⁵. Certains ne relèvent pas directement de la CFDT. Le remplacement des responsables confédéraux de la CGT et de la

¹ La CFDT construira ainsi une part importante de son statut d'interlocuteur fiable auprès du politique sur sa capacité à obtenir que les acteurs du 1 % logement honorent l'engagement inscrit dans la convention de 1996, qui consiste à faire remonter une partie des fonds des CIL pour financer le PTZ.

² La *Lettre aux responsables* publiée par le secteur cadre de vie de la CFDT joue un rôle essentiel dans la diffusion de cette justification qui alterne mobilisation de l'argument anti-technocratique et pédagogie démontrant la pertinence sur le fond des orientations négociées avec le patronat et l'État.

³ Les marques d'hostilité les plus flagrantes proviennent des non-signataires de la convention de septembre 1996. Quelques mois après la conclusion de celle-ci, le président de la CFTC, Alain Deleu, s'insurge en ces termes : « (...) une convention cela signifie que chaque partie fait des concessions. Or, dans ce texte, je vois d'un côté un prélèvement concret de 14 milliards de francs, et de l'autre, une réforme de l'UNIL et des engagements futurs assez flous. Comment voulez-vous présenter une telle convention aux militants et aux adhérents ? Ils se demanderont pourquoi leur syndicat a signé un texte qui transforme les CIL en collecteurs d'impôts ! » (*Votre logement*, décembre 1996, p. 7). L'argument sera repris par la CGT-FO qui qualifiera régulièrement ce prélèvement de « *hold-up* ». Un clivage similaire était apparu dans le champ de la Sécurité sociale en 1996 : alors que la CFDT se déclarait favorable au « plan Juppé », au motif qu'il lui semblait favoriser l'émergence d'un véritable paritarisme, la CGT-FO marquait son opposition à la réforme, dans laquelle elle identifiait avant tout un « rapt » de l'État sur les fonds issus de la cotisation sociale (B. Palier, 2005, *op. cit.*, p. 400-402).

⁴ Cette cohésion se traduira politiquement à partir de 1996 par le fait que la plupart des conventions conclues au cours des années suivantes entre l'UESL et l'État ne seront dénoncées par aucune des quatre autres organisations syndicales.

⁵ L'un d'eux est lié à l'élaboration en décembre 1996 d'une déclaration commune des cinq organisations syndicales revendiquant l'instauration d'un paritarisme réel dans les instances politiques de l'UESL (voir *supra*).

CGT-FO hostiles à l'approche défendue par la CFDT a ainsi constitué une étape fondamentale dans l'évolution du positionnement de ces organisations¹. Il a conduit celles-ci, sinon à adhérer aux orientations de la CFDT, du moins à éviter de manifester publiquement leur désaccord avec celles qui sous-tendaient le processus de modernisation du 1 % logement (instauration d'un régime de contractualisation avec l'État, adoption d'une approche sociétale et définition d'une conception élargie du salariat). D'autres facteurs causaux sont étroitement liés à l'intervention de la confédération cédétiste. Les pratiques qu'elle développera progressivement dans le cadre – ou en marge – des négociations menées avec le patronat et les pouvoirs publics lui permettront de faire évoluer la position des autres syndicats et d'apparaître porteuse d'un discours commun. Parmi ces pratiques, on peut mentionner l'habitude prise par les interlocuteurs de la CFDT d'informer en continu leurs correspondants syndicaux sur les discussions en cours (rédaction de comptes rendus réguliers, organisation de réunions explicitant les enjeux et les difficultés de la négociation, etc.) ainsi que la prise en compte permanente d'un certain nombre de « lignes rouges » à ne pas franchir dans la négociation².

Plusieurs mécanismes sont enfin conçus par la CFDT dans le but d'empêcher la défection des syndicats susceptibles d'éprouver une divergence persistante avec les orientations adoptées dans le cadre des conventions conclues avec l'État. Ils donneront leur pleine mesure dans la séquence ouverte par la création de l'UESL. Des leviers de contreparties seront ainsi mis en place de façon à générer une série d'avantages en mesure de contrebalancer tout désaccord sur la définition des emplois du 1 % logement. Le ralliement des autres confédérations au dispositif conventionnel reposera d'abord sur la mise en œuvre d'une logique de répartition des mandats de représentation internes et externes au 1 % logement³. Cette logique visera à permettre à chaque organisation de capter une partie

¹ La volonté de renouveler leurs cadres dénote une première évolution chez ces confédérations.

² Les limites au-delà desquelles les organisations syndicales ne sauraient assumer politiquement les compromis auprès de leurs bases respectives sont spécifiques à chaque organisation. Pour la CGT et la CGT-FO, une limite essentielle se situe dans le maintien d'une enveloppe financière importante en faveur de la construction d'HLM. Par rapport à la CGC, il importe d'assurer non seulement la permanence d'un volant de prêts pour l'accession à la propriété ouverts aux cadres, mais aussi le développement du secteur locatif intermédiaire. Il convient de noter que cette technique n'est pas l'apanage de la CFDT : un procédé similaire est mobilisé par le CNPF pour s'assurer l'adhésion de la CGPME et tenter de contenir les contestations émanant des CIL. La nécessité de garantir la cohésion patronale est d'ailleurs à l'origine de la fin de non-recevoir opposée à la revendication syndicale d'un paritarisme véritable à l'UESL, la création d'un conseil d'administration tripartite étant requis pour aménager une place aux directeurs de CIL.

³ Ce partage conduira à confier la présidence de l'ACMIL à la CFTC, celle de l'ACCIL-FORMATION à la CGC, la vice-présidence de l'UESL à la CFDT et celle de l'ANPEEC à la CGT-FO. Il inclura les mandats à pourvoir dans des instances comme le Conseil économique et social, le Conseil national de l'habitat ou le Conseil social des HLM. La CGT en sera exclue du fait de son refus de siéger au sein de la commission nationale paritaire des emplois du 1 % logement.

des ressources symboliques attachées à la gestion du 1 % logement. Elle consistera également à s'attacher l'adhésion et le soutien des responsables confédéraux en charge du dossier en leur procurant les moyens d'une reconnaissance accrue à l'intérieur de leurs organisations respectives. La décision d'instaurer un prélèvement devant couvrir le coût inhérent à la prise en charge politique du 1 % logement au sein de l'UESL (voir *supra*) sera sous-tendue par des objectifs similaires. Destiné à favoriser la prise en charge confédérale de la formation et de l'information des mandataires nommés dans les CIL, ce prélèvement sera également conçu de manière à dissuader les organisations à abandonner la position qu'elles occupent dans le dispositif. Dans un contexte marqué par l'accroissement des difficultés de financement de l'action syndicale, il aura pour effet – de manière plus ou moins prononcée selon les organisations – de créer une forme de dépendance financière à l'égard de la structure de rétribution afférente à la gestion de la PEEC¹.

Le fait d'adhérer aux réformes élaborées dans le cadre des conventions peut constituer un facteur de légitimation des syndicats pris individuellement. Pour certaines organisations, un tel positionnement permet de donner le sentiment d'exister sur la scène des relations professionnelles en dépit d'une audience syndicale relativement faible². Telle qu'elle est bâtie par la CFDT à partir du milieu des années 1990, la cohésion de la sphère syndicale constitue plus fondamentalement un facteur de légitimation collective. Cette finalité s'applique à différents niveaux sur la scène du 1 % logement. La légitimation en question concerne d'abord l'ensemble des syndicats par rapport au patronat et aux pouvoirs publics. L'expression d'une position commune doit en effet permettre à l'acteur syndical d'être représenté à la table des négociations et de participer à la définition des politiques contractuelles d'emploi des fonds arrêtées au plan national³. L'effet de légitimation produit

¹ Cette relation de dépendance est particulièrement nette pour des petites organisations syndicales comme la CFTC et la CGC. Elle se double assurément de considérations stratégiques dans le cas de ces organisations dont « (on) doit se demander si (elles possèdent) les moyens de s'exclure d'un accord qui conditionne (leur) participation à des instances paritaires » (F. Traxler, 1990, *op. cit.*, p. 60, cité par O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 326-327).

² L'attitude adoptée par la CFTC et la CGC suite à la création de l'UESL confortera l'idée selon laquelle ces organisations adhèrent au contenu des accords négociés avec l'État « comme si la légitimité était à ce prix » (D. Andolfatto, T. Choffât, 2004, « Le regain de l'action catégorielle : CGC, G-10-Solidaires, FSU, UNSA... », D. Andolfatto (dir.), *Les syndicats en France*, Paris, La Documentation française, p. 75). Cette interprétation sera reprise par un ancien responsable confédéral : « Leur seule possibilité d'exister c'est de signer. Donc ils n'existent que parce qu'ils signent. La CFTC n'existait pas parce qu'elle n'avait pas signé, la CGC a existé parce qu'elle avait signé » (entretien CS14).

³ La déclaration commune de 1996 joue un rôle fondateur en la matière : « Précédemment le 1 % logement c'était le MEDEF et les pouvoirs publics. En 1996 ce sont les négociations avec Périssol, tout le monde découvre les partenaires sociaux, avant on ne connaissait que le MEDEF, le 1 % c'était Guéna à l'époque » (entretien CS14). La crédibilité nouvelle des syndicats se fondera également sur des raisons pratiques : le fait que la CFDT s'impose comme vecteur de la fédération de l'expression des organisations syndicales aura pour conséquence de simplifier la tâche de leurs interlocuteurs et de faciliter la construction des compromis.

par la cohésion de la sphère syndicale rejaillit ensuite sur la relation des partenaires sociaux avec l'État. La capacité inédite des organisations syndicales et patronales à afficher un projet politique les place en position de négociateur sur un pied d'égalité avec le ministère du Logement et contribue largement à ce que ce dernier remporte les arbitrages interministériels qui l'opposent au ministère des Finances. Le surcroît de légitimité inhérent à la cohésion des syndicats concerne enfin le 1 % logement dans un contexte de remise en cause radicale de son utilité et de sa raison d'être. Le renforcement de l'ancrage de l'institution dans le champ du paritarisme est censé doter celle-ci d'un surcroît de légitimité politique quand elle souffre par ailleurs d'une contestation de son efficacité économique et sociale du fait du décalage existant entre la structure de l'emploi des fonds et le tournant emprunté depuis deux décennies par la politique du logement.

Conclusion du chapitre VII et de la troisième partie : la création de l'UESL comme sanction du déficit d'autorité de l'UNIL

Les mécanismes à l'origine de la réforme de 1996 ne sont pas réductibles aux transformations qui s'opèrent dans les équilibres de forces existant entre l'État, le patronat et les syndicats représentant les salariés. Ils ont également à voir avec l'action mise en œuvre par l'UNIL et avec le bilan qui peut en être fait près de trois décennies après la création de cette dernière. Vue sous cet angle, la transformation de l'organisation du 1 % logement s'analyse comme le produit des logiques d'action qui se développent dans le cadre du fonctionnement concret de cette institution. S'interroger sur les causes de la création de l'UESL revient dès lors à questionner la dimension proprement institutionnelle des rapports de force qui s'exercent au sein du 1 % logement. Dans cette perspective, il s'agit en particulier de cerner les raisons des limites caractéristiques de l'intervention mise en œuvre par l'UNIL auprès des organismes collecteurs¹.

La fédération unique des CIL avait été créée à la fin des années 1960 dans le but de renforcer la capacité des acteurs de l'institution de concilier intégration et autonomie du 1 % logement. Son aptitude présumée à coordonner les interventions des CIL et à susciter leur adhésion aux réformes élaborées en concertation avec les pouvoirs publics devait permettre de renforcer l'efficacité sociale du dispositif. L'intervention de l'UNIL était également censée contribuer à préserver la cohésion de l'institution contre les effets potentiellement déstabilisateurs de son inscription dans la politique du logement. Elle devait dès lors entraîner une consolidation de l'échange politique contracté après-guerre entre l'État et les acteurs du paritarisme. À bien des égards, la création de l'UESL s'interprète comme la conséquence de l'échec de l'UNIL, échec qui se définit aussi bien en termes de capacité à asseoir son autorité sur le réseau des CIL que d'aptitude à incarner un interlocuteur fiable dans la relation avec les pouvoirs publics. C'est cette idée que nous aimerions développer ici, en nous intéressant successivement aux manifestations de l'échec de la justification élaborée par l'UNIL, aux raisons profondes de cet échec et aux principales ruptures opérées par les partenaires sociaux *via* la substitution de l'UESL à l'UNIL.

¹ L'analyse exposée dans les pages qui suivent s'inscrit pour une large part ce faisant dans le prolongement de celle exposée dans le chapitre VI pour la période 1968-1983.

Une justification incapable d'infléchir les pratiques des CIL

Les difficultés rencontrées par l'UNIL pour emporter l'adhésion des acteurs locaux de l'institution se dévoilent à travers plusieurs signes. Elles confirment s'il en était besoin que la légitimité du 1 % logement est avant tout une construction à l'épreuve des pratiques des acteurs et des discours conçus par les représentants de l'institution. Le caractère inopérant de la justification conçue par la fédération des CIL se mesure en premier lieu au regard de l'évolution du discours fédéral. Sur chacun de ses volets – établir la valeur des compromis négociés au plan national, susciter des dispositions à agir pour améliorer l'efficacité sociale de l'institution –, la justification élaborée à l'intention des CIL se caractérise en effet par une certaine redondance au fil des années. Les recommandations émises pour convaincre les CIL d'évoluer dans leurs modes de fonctionnement et leurs interventions – renouer avec les capacités présumées de l'institution, renforcer le poids des acteurs paritaires dans la prise de décision, nouer des liens étroits avec les entreprises, développer des pratiques coopératives entre CIL, etc. – se répètent quasiment à l'identique à deux décennies d'intervalle¹, comme si l'évolution du contexte socioéconomique et les suggestions de leurs représentants nationaux n'avaient pas d'influence sur le comportement des acteurs locaux. De même, l'adoption de règles et de dispositifs censés résoudre les principaux dysfonctionnements de l'institution – hétérogénéité de l'offre de prestations sur le territoire, inégalité dans l'accès aux aides délivrées par les CIL, etc. – suscite inlassablement des effets d'annonce au plan national, marque du volontarisme qui guide les animateurs fédéraux, mais aussi de leur impuissance à peser réellement sur les interventions des CIL. À bien des égards, la justification de l'UNIL offre l'apparence d'un discours enclin à se reproduire et à se répéter en boucle indépendamment de toute capacité à avoir effectivement prise sur les pratiques développées sur le terrain². Compte tenu de cette incapacité, les recommandations et les annonces émanant des dirigeants fédéraux confinent à des discours incantatoires. Elles se caractérisent moins par le fait d'aboutir à des réalisations concrètes que de déboucher avec dix ou vingt ans d'écart sur des recommandations et des annonces du même ordre. La vulnérabilité sans cesse accrue de l'institution aux attaques dont elle fait l'objet depuis les années 1970 et la similitude des

¹ Cf. chapitre VI.

² L'emploi répétitif des mêmes arguments – l'excès de concurrence sur la collecte nuit à l'image de l'institution auprès des entreprises, le consentement à un certain degré d'intégration dans la politique du logement est nécessaire à la préservation de l'autonomie du 1 % logement... – est parfaitement symptomatique de cette impuissance à inférer les représentations et les pratiques des acteurs locaux.

arguments mobilisés par la critique elle-même confirment s'il en était besoin la portée limitée de la justification élaborée à l'intention des CIL.

L'incapacité de l'UNIL à exercer une autorité sur le réseau de collecte se signale en deuxième lieu dans les pratiques mises en œuvre par les CIL. Nous l'avons vu, ces derniers font preuve très tôt d'une capacité d'innovation limitée, leurs interventions se montrant rapidement peu à même de prendre en charge les problèmes engendrés dans le secteur du logement par les évolutions à l'œuvre dans le secteur de l'emploi¹. La justification élaborée par l'UNIL a précisément été conçue de manière à résoudre cette difficulté et à renforcer l'efficacité sociale du dispositif. Tout indique cependant que les initiatives développées dans ce domaine par les dirigeants fédéraux n'ont cessé de se heurter à l'inertie caractéristique des pratiques locales en matière de collecte, de gestion et d'emploi des fonds. Les clivages internes à la sphère patronale et la disposition limitée des dirigeants de l'UNIL à prendre des initiatives de nature à heurter les intérêts des CIL jouent également un rôle important dans cette incapacité à réformer les pratiques des acteurs locaux².

De fait, les recommandations émises à l'échelle nationale ont échoué à obtenir des CIL qu'ils développent des interventions collant aux nouvelles réalités socioéconomiques (accompagnement de la mobilité professionnelle et traitement des freins représentés par la propriété immobilière dans ce domaine, prise en charge des besoins spécifiques des populations momentanément privées d'emploi, etc.). Elles ne sont pas davantage parvenues à réguler les dysfonctionnements à l'œuvre dans les interventions des CIL et à contenir la vulnérabilité de l'institution aux critiques – que celles-ci émanent des tenants de la rationalité gestionnaire (remise en cause du nombre élevé d'organismes collecteurs, dénonciation de l'explosion des frais de gestion à partir des années 1980) ou qu'elles soient le fait d'entrepreneurs de représentation concurrents (dénonciation du déficit démocratique inhérent au fonctionnement des assemblées paritaires, remise en cause du pouvoir discrétionnaire conservé à l'employeur, etc.). La coordination développée par l'UNIL exprime enfin une impuissance fondamentale à assurer l'application des compromis élaborés avec le patronat et les pouvoirs publics à l'échelle nationale. L'épisode de la convention d'objectifs de 1989 en faveur du logement des populations démunies est symptomatique de cette tendance systématique des CIL à poser des limites à la mise en œuvre des politiques nationales d'emploi des fonds quand celles-ci ne convergent pas avec leurs objectifs propres.

¹ Cf. chapitre IV.

² Une impuissance analogue s'observe dans plusieurs autres institutions paritaires où elle entrave la médiation du conseil d'administration : « *Plus soucieux de (...) ménager (les conseils) que de leur fixer des obligations, le pouvoir professionnel s'est (...) lui-même condamné à en figer la tradition* » (L. Duclos, 1998, *op. cit.*, p. 79).

L'absence d'autorité de l'UNIL s'exprime en troisième lieu à travers l'apparition de logiques centrifuges au sein du réseau de collecte. Pour une partie d'entre elles, les pratiques développées par les CIL dénotent une volonté de permettre aux structures de perdurer malgré une éventuelle disparition de la PEEC. Cette logique de survie sous-tend la stratégie de diversification accrue des activités qui s'observe chez plusieurs CIL au cours des années 1990¹. Elle est également susceptible d'inspirer aux responsables des organismes collecteurs des initiatives échappant au registre habituel des interventions du 1 % logement. Ainsi en vait-il par exemple de la campagne d'influence que plusieurs directeurs de CIL engagent auprès d'élus parlementaires en 1996 en faveur d'une budgétisation de l'intégralité de la collecte contre l'obtention du droit à gérer librement les retours de prêts. Ce projet renferme alors assurément une logique de survie à l'hypothèse d'une suppression de la PEEC, puisqu'il s'agit de refonder le modèle économique des CIL sur la gestion de l'encours des prêts. Dans la mesure où il propose une alternative à la création de l'UESL, il trahit également l'existence d'une tentation de sécession vis-à-vis des instances nationales du 1 % logement.

Plusieurs autres pratiques confortent l'hypothèse selon laquelle une partie des dirigeants locaux projette son action dans la perspective d'une sortie du cadre légal de la PEEC. Cette logique de sécession – qui est avant tout une logique d'autonomisation par rapport aux échelons fédéraux des organisations professionnelles – transparaît à travers l'invocation par certains directeurs de CIL du modèle de la représentation par les « véritables professionnels » (voir *supra*). Si cette revendication comporte une visée tactique à court terme – il s'agit alors probablement avant tout pour ses auteurs d'obtenir une représentation dans les instances dirigeantes de la future UES –, elle recèle aussi une critique fondamentale de la médiation paritaire². La formation au début des années 1990 d'une série de réseaux ayant vocation à produire une représentation spécifique des intérêts des CIL offrait déjà un débouché concret à cette défiance naissante des techniciens locaux à l'égard des représentants

¹ Les mesures adoptées au niveau national se révèlent rapidement inaptes à encadrer le phénomène. Les premiers retours d'expérience concernant l'activité des sociétés titre V créés par le décret du 11 mai 1990 montrent ainsi qu'un certain nombre de CIL utilisent ces sociétés pour des opérations de concurrence davantage que pour améliorer le service délivré aux salariés des entreprises (APIC formation, 1992, *Compte rendu de la conférence du 3 février. La concurrence des organismes collecteurs du "1 % logement" : quelles règles du jeu ?*, p. 22).

² Cette critique ne se limite alors pas au champ du 1 % logement. Dans le champ de la formation professionnelle, elle s'était traduite quelques années plus tôt par la constitution de la Fédération de la Formation professionnelle, tentative d'« unification de la représentation des "vrais professionnels" (fondée sur) un modèle de médiation sociale valorisant la représentation des professions et des savoirs professionnels » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 265-266).

nationaux du 1 % logement¹. La logique sécessionniste qui semble animer une partie des dirigeants de CIL pointe également dans plusieurs tendances concomitantes au cours des années suivantes, telles que l'augmentation de la part des organismes collecteurs présidés par un membre du collège représentant les entreprises adhérentes², ou la multiplication des augmentations de capital permettant à des fédérations patronales de prendre localement le contrôle de sociétés d'HLM sous égide³. Ces dynamiques posent alors problème à deux titres principaux. Elles donnent lieu à un certain nombre de pratiques (abandons de créances au profit de sociétés filiales, création par certaines sociétés de construction d'organismes collecteurs destinés à alimenter leurs fonds propres...) dont les finalités sont manifestement éloignées de l'esprit social de l'institution, quand elles n'occasionnent pas des dérives passibles de poursuites judiciaires et ayant pour effet de maintenir le 1 % logement sous la pression du politique⁴. Elles contribuent en outre à entretenir l'image d'une institution divisée en une multitude de composantes rivales, marque supplémentaire de l'incapacité des partenaires sociaux de l'UNIL à susciter l'adhésion des échelons inférieurs du 1 % logement à l'égard des interventions dont ils sont les maîtres d'œuvre à l'échelle nationale⁵.

¹ Voir à ce propos la demande de mise au point qu'adresse Etienne Guéna à Louis-Charles Bary, président de l'OCIL, suite à la présentation de l'action du réseau CIL-Leaders et à l'évocation du rôle « politique » que ses dirigeants entendent faire jouer à celui-ci (APIC formation, 1993, *Conférence du 27 mai*, p. 6).

² Rappelons que le fait de choisir un administrateur issu de ce collège en lieu et place d'un membre issu du collège employeur revient souvent à faire jouer à l'entreprise un rôle d'écran entre le CNPF – le MEDEF à partir de 1998 – et les fédérations patronales qui aspirent à maîtriser la destinée du CIL localement. Le recours à cette formule conduit invariablement à priver l'organisation patronale d'une partie de sa capacité à peser sur la direction politique du CIL.

³ Dans la plupart des cas, ce type d'opération répond à la volonté des acteurs patronaux locaux de soustraire le patrimoine des sociétés concernées à la sphère d'influence des partenaires sociaux.

⁴ Les années 1990 sont marquées par les turpitudes touchant plusieurs CIL franciliens engagés dans des logiques de diversification dans l'immobilier. Voir notamment le « scandale » de l'OCIL (cf. J.-P. Moreau, 1992, *L'affaire du CNPF*, Monaco, Editions du Rocher), puis quelques années plus tard l'« affaire » liée au CIL Habitation française implanté dans le département des Hauts-de-Seine.

⁵ Cette incapacité se double chez certaines organisations d'une impuissance à assurer la cohésion dans leurs propres rangs. Le patronat sera ainsi le cadre d'une cacophonie qui culminera en 1995 en relation avec la définition de la contribution du 1 % logement au financement du PTZ. Alors que la possibilité – revendiquée par les acteurs de l'institution – de confier la distribution des prêts aux CIL semble avoir été un temps envisagée, cette mesure achoppe finalement sur l'hostilité de la fédération des banques qui y voit une menace pour les intérêts commerciaux de ses membres (la délivrance d'un prêt immobilier jouant de plus en plus couramment le rôle de produit d'appels pour la vente de produits financiers adjacents). La déconvenue des acteurs du 1 % logement ne constitue cependant en rien une spécificité limitée à cette institution. Ce type d'asymétrie dans les équilibres de forces internes au patronat se manifeste couramment dans les institutions paritaires : « (...) l'intervention des assureurs et des banquiers a montré la fragilité potentielle des constructions paritaires lorsque la pérennité de celles-ci est perçue comme un frein à des intérêts commerciaux fortement représentés au CNPF » (L. apRoberts, C. Daniel, U. Rehfeldt, E. Reynaud, C. Vincent, 1997b, *op. cit.*, p. 40).

La conséquence des clivages fondamentaux qui se perpétuent au sein de l'institution

L'analyse de l'action de l'UNIL permet de saisir l'écart existant entre les finalités déclarées de cette action et les résultats auxquels elle permet d'aboutir dans les faits. Cet écart se manifeste en dépit des stratégies discursives mises en œuvre afin d'aligner les pratiques des CIL sur les exigences qui conditionnent la continuation de l'échange politique. À l'image des situations rencontrées dans plusieurs autres domaines de l'action publique, l'examen de la justification de l'UNIL agit de ce point de vue comme une invitation « à interroger la "compatibilité entre les intentions d'agir et les capacités d'agir" »¹. La distance entre le volontarisme affiché par les dirigeants fédéraux et les comportements effectifs des acteurs de terrain tient aux différences fondamentales existant entre les logiques défendues à chacun de ces niveaux d'action. Ces différences – dont la manifestation n'implique cependant en rien une homogénéité dans la manière dont les CIL se positionnent par rapport aux recommandations de l'UNIL² – représentent une contrainte majeure pour la légitimation du 1 % logement. Expression de la confrontation qui s'opère entre les attendus de la protection sociale obligatoire et l'héritage institutionnel de la prévoyance libre, elles sont constitutives de l'impuissance fondamentale des acteurs du 1 % logement à activer le mécanisme instituant que la gestion paritaire est théoriquement censée engendrer dans la durée³. Elles peuvent s'apprécier à partir de deux lignes explicatives interdépendantes.

Le premier grand décalage entre acteurs nationaux et acteurs locaux du 1 % logement se manifeste dans la manière de concevoir l'objet de l'institution et de se positionner par rapport à la demande de changement émanant des pouvoirs publics. D'un côté, l'UNIL

¹ J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, *op. cit.*, p. 16, citant P. Bezes, 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », *Revue française de science politique*, 50, 2, p. 306.

² À l'instar de la situation observée à la fin des années 1980 (voir *supra*), le réseau de collecte de la PEEC se caractérise par la grande diversité des dispositions nourries à l'égard de la justification de l'UNIL. Cette diversité se signale dans le contexte de l'élaboration de la réforme de 1996, les résistances plus ou moins explicites qui émanent d'une partie des collecteurs côtoyant les *satisfecit* exprimés publiquement par plusieurs directeurs de CIL – souvent implantés en province et partisans de longue date d'une régulation de la concurrence imposée par les CIL nationaux sur leurs territoires. Le directeur du Centre régional du logement de Franche-Comté, Pierre Bonnot, marque ainsi son adhésion à la convention d'objectifs : « (...) se doter d'un outil réactif, force de proposition, qui soit organisateur d'un mouvement et normalisateur d'un système, me paraît très positif. L'Union économique et sociale du logement devra être une véritable fédération professionnelle, représentative d'un mouvement solidaire derrière ses instances » (*Votre logement*, décembre 1996, p. 11). Le directeur du CILSE d'Annecy, Gérard Sallières, affiche de manière similaire les espoirs qu'il place dans la réforme : « La création de l'UESL peut être la chance d'une sorte de refondation du mouvement. La convention a prévu une structure forte pour pallier une certaine faiblesse de l'UNIL dans le domaine de la discipline collective des organismes du 1 %. L'UESL serait dotée des moyens de faire observer ses recommandations. En tant que CIL de province, nous travaillons sur des bassins d'emploi en respectant l'esprit d'origine du 1 % logement » (*ibid.*, p. 12).

³ Cf. chapitres II et VI.

accorde une place centrale à l'impératif de légitimation et s'emploie à articuler l'ensemble des ressources mobilisables à même de répondre à celui-ci. Dans ce cadre, elle élabore une pédagogie et produit des recommandations à destination des CIL, de sorte qu'ils fassent l'apprentissage des obligations attachées à la gestion de la PEEC et qu'ils mettent en œuvre les modifications nécessaires au désarmement de la critique. De l'autre, les dirigeants locaux tendent pour une partie d'entre eux à agir comme si l'exercice de justification était étranger à la nature de leurs responsabilités, voire représentait un obstacle aux initiatives qu'ils mettent en œuvre pour assurer la consolidation des structures dont ils ont la charge. Disposés à se percevoir en entités évoluant dans un marché concurrentiel, ils consacrent une part importante de leurs efforts à préserver (ou à accroître) la part de la PEEC qu'ils collectent auprès des entreprises et développent dans ce but des pratiques commerciales qui participent de près ou de loin à la dégradation de l'institution.

L'échec de la justification élaborée par l'UNIL tient en grande partie à cette contradiction entre logique d'apprentissage des conditions de production d'un bien commun et logique d'entreprises se vivant sur un marché concurrentiel. L'incapacité des responsables de l'UNIL à résorber cette tension met en évidence les limites atteintes par l'approche libérale située au fondement de leur action dès lors que le 1 % logement se trouve confronté à une remise en cause radicale de son intervention. Dans un contexte marqué par la vigueur de la pression exercée par le politique, cette approche semble déposséder les représentants nationaux du 1 % logement des ressources qui leur permettraient d'assurer la mise en œuvre des compromis négociés avec les pouvoirs publics. L'aversion des acteurs de l'institution pour tout ce qui s'apparente peu ou prou à une forme de contrainte les astreint à émettre des incitations dont l'absence de dimension coercitive ne leur permet pas toujours d'être à la hauteur de l'enjeu. Elle conduit ces mêmes responsables à miser sur la bonne volonté des CIL et sur la capacité du système à s'autoréguler du fait de la propension de chaque organisme à cheminer de sa propre initiative dans les pratiques qu'il met en œuvre. La force de cette opposition entre pédagogie de l'UNIL et logique d'entreprise des CIL a également à voir avec les différences qu'entretiennent les acteurs dans leur rapport au temps. Pour les dirigeants de CIL, les logiques de préservation – ou d'extension – des structures répondent à des enjeux concrets et immédiats. Elles tendent de ce fait à prendre le pas sur l'apprentissage de pratiques permettant d'éloigner une contrainte perçue de manière floue ou lointaine parce que s'exerçant à l'échelle nationale. Et lorsque la menace finit par prendre corps dans des mesures politiques (réduction du taux de la PEEC, définition d'un prélèvement sur la ressource), elle semble fonctionner auprès des acteurs moins comme un avertissement mettant en garde contre

les effets de leurs interventions que comme une incitation à persévérer dans des stratégies censées leur permettre de surmonter une éventuelle disparition de la PEEC (voir *supra*).

Ces pratiques – dont la conséquence directe est de maintenir l’institution sous le feu des critiques – ont déjà été mentionnées ici. Elles connaissent un développement singulier dans le contexte des années 1990, qu’il s’agisse pour les CIL de maîtriser la portée des engagements sociaux inscrits dans les conventions d’objectifs de 1989 et 1993 ou de compenser les effets de la diminution du taux de la PEEC (modification des paramètres des prêts destinée à accélérer le rythme de reconstitution des fonds de trésorerie, redoublement des efforts mis en œuvre pour capter la collecte émanant des grandes entreprises). La contradiction existant entre la justification de l’UNIL et les logiques d’action des CIL se manifeste alors de manière tout aussi flagrante dans les échanges discursifs qui se produisent au sein des forums supposés favoriser l’apprentissage des acteurs locaux. En dépit des ressources mobilisées à cette fin par des animateurs fédéraux enclins à se couler dans un rôle de « *coachs* »¹ (organisation de manifestations de type colloque, enrôlement d’experts ou de chercheurs conférant une caution scientifique au discours fédéral...²), les positions exprimées par plusieurs dirigeants de CIL manifestent la permanence d’une controverse essentielle sur le sens même de l’intervention du 1 % logement³. Ce désaccord maintient une indétermination qui contribue à restreindre la lisibilité de l’œuvre accomplie sur le terrain⁴, alors que le contexte exigerait au contraire des acteurs du 1 % logement qu’ils prennent résolument leurs

¹ Dans la littérature managériale, les « *coachs* » sont les responsables de l’apprentissage (L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *op. cit.*, p. 120). Ce rôle est endossé par les représentants nationaux du 1 % logement dans le cadre des congrès et autres manifestations organisées par l’UNIL. Il est également investi par d’autres acteurs au cours des années 1990, à l’image des responsables du CNPF (lors des conférences organisées par l’APIC formation), ou encore des animateurs des réseaux de CIL constitués au début de cette décennie.

² Sur ces vecteurs d’expression d’un groupe d’intérêt qui sont aussi des techniques d’apprentissage, voir M. Offerlé, 1998, *op. cit.*, p. 119-121.

³ Cette controverse pointe lors d’une conférence organisée en juillet 1993 par l’APIC formation. En réponse à l’intervention de participants s’interrogeant sur les moyens à mettre en œuvre « *pour être “dignes” d’une facturation (et) se positionner par rapport au marché* » dans la relation de « *client à fournisseur* » qu’ils entretiennent avec les entreprises, Bernard Dupré, relayant les réserves prononcées par le président de la commission du logement social du CNPF, Jean-Claude Jolain, recommande une grande modération aux collecteurs qui « (s’introduiraient) *dans un marché concurrentiel avec l’argent “gratuit” des entreprises* » (APIC formation, 1993, *Conférence du 8 juillet*, p. 5). Elle transparait également lorsque les directeurs de CIL justifient leur réticence à inscrire leur action dans une logique de solidarité en mobilisant des arguments issus du répertoire de la rationalité gestionnaire et censés poser des limites objectives à l’application de la convention d’objectifs de 1989 (voir *supra*). Elle filtre enfin quand les responsables nationaux de l’institution s’emploient à l’inverse à signifier l’ordre des priorités guidant l’action du 1 % logement : « *La collecte n’est qu’un moyen, elle ne doit surtout pas être un but* » (APIC formation, 1992, *Compte rendu de la conférence du 3 février. La concurrence des organismes collecteurs du “1 % logement” : quelles règles du jeu ?*, p. 14).

⁴ L’existence d’une part irréductible de pratiques concurrentielles dans l’intervention des CIL conduit en effet à brouiller la perception des décisions prises au sein des assemblées paritaires : « *L’emploi des fonds résulte (...) d’un équilibre entre la stratégie des instances dirigeantes des CIL et une logique commerciale de service aux entreprises cotisantes ou plutôt celles qui sont susceptibles de faire jouer la concurrence entre collecteurs* » (H. Heugas-Darraspen, 1992, *op. cit.*, p. 18).

distances avec toute forme de pratiques susceptibles de les identifier à des « *fournisseurs de service sur un marché concurrentiel* »¹. Malgré les signes attestant du caractère crucial de l'exercice de légitimation pour la pérennisation de l'institution, cette difficulté n'est pas traitée en tant que telle par les représentants du 1 % logement. Le degré élevé d'enracinement de la culture libérale aux différents niveaux de l'institution agit en effet comme un obstacle à toute tentative de résolution du problème sur le fond. Née de l'impuissance des acteurs paritaires à définir une approche spécifique sur la question du logement des salariés, ainsi que des effets neutralisants qu'engendre une telle situation sur l'émergence d'une capacité à produire un bien commun transcendant les intérêts de structure, la composante structurelle de la contradiction est en partie éludée.

L'incapacité des acteurs à réguler cette tension fondamentale fait directement écho au second décalage central-local à l'origine de la réforme de l'organisation du 1 % logement élaborée pendant les années 1990. Cette divergence porte sur la conception de l'autonomie de l'institution et du rapport qu'elle a vocation à entretenir avec le politique. Elle se présente de la manière suivante. Depuis sa création à la fin des années 1960, l'UNIL met en œuvre une action dont l'objet peut se résumer au fait de doter le 1 % logement d'une autonomie dans le sens politique du terme. Le développement de la concertation sur les conditions de gestion des fonds et le recours à la contractualisation dans la définition de l'emploi des fonds sont conçus comme un moyen d'élever les organisations syndicales et patronales au rang de partenaires des pouvoirs publics. Mais le recours à la contractualisation doit également conduire à affranchir les acteurs paritaires. En plaçant les partenaires sociaux en position de renforcer la cohérence à l'œuvre dans les interventions des CIL et de démontrer la valeur de leur présence dans le dispositif, il doit permettre de renforcer la capacité des représentants du 1 % logement à réussir l'exercice de légitimation. En cela, l'instauration d'un régime contractuel vise également à répondre à l'une des ambitions fondamentales du paritarisme en favorisant l'émancipation politique des acteurs économiques et sociaux vis-à-vis de l'État.

Cette conception – dont on sait qu'elle sera pleinement réinvestie par la CFDT au cours des années 1990 pour légitimer la création de l'UESL – a pour caractéristique de susciter d'emblée le rejet de nombreux responsables de CIL. À l'autonomie politique

¹ Une évolution de ce type aurait ceci de pénalisant pour l'image et la légitimité du 1 % logement qu'elle renverrait à une des principales dimensions de la crise du paritarisme liée au développement d'un marché de la protection sociale : « (...) *un marché de la protection sociale – assurance-maladie complémentaire, prévoyance, retraites – s'étend, en partie à cause des réductions pratiquées sur la couverture sociale obligatoire. Dans ces domaines, on peut déceler une tendance à ce que les organismes paritaires se transforment en fournisseurs de services sur un marché concurrentiel. Si cette tendance se confirme, ils seraient en passe de perdre leur mission d'intérêt général, se transformant en organismes assureurs parmi d'autres* » (L. apRoberts, C. Daniel, U. Rehfeldt, E. Reynaud, C. Vincent, 1997b, *op. cit.*, p. 41-42).

proposée par les dirigeants de l'UNIL, ceux-ci prendront rapidement l'habitude d'opposer l'autonomie de gestion qui leur est concédée par les textes réglementaires. Cette conception de l'autonomie est restrictive : elle revient concrètement à faire le choix du maintien de la tutelle administrative au détriment de l'hypothèse d'une émancipation politique de l'UNIL *via* le développement de la contractualisation. Elle s'explique au regard des craintes qu'une telle hypothèse contribue précisément à faire naître chez les responsables concernés. Leur principale inquiétude porte sur la redistribution des responsabilités que l'essor de la négociation au plan national ne peut manquer de provoquer au sein de l'institution. La perspective d'un renforcement des prérogatives des partenaires sociaux est ainsi vécue par les acteurs des CIL comme faisant peser un risque sur leur propre autonomie de fonctionnement. L'aversion qu'entretiennent ces acteurs envers le principe d'une centralisation de la décision se vérifiera tout au long de l'existence de l'UNIL, occasionnant différents types de résistances envers les initiatives développées par les responsables fédéraux pour lutter contre les dysfonctionnements à l'œuvre dans la gestion des fonds (élaboration des règles de déontologie), améliorer l'efficacité du réseau de collecte (organiser la « fluidité des fonds » *via* l'AFICIL), ou promouvoir un autocontrôle censé mettre à distance l'administration (avec l'appui de l'ACCIL).

La réticence des CIL envers le développement de dynamiques partenariales avec les pouvoirs publics se manifeste également au niveau des territoires. Elle se traduit par le manque d'entrain évident avec lequel les organismes collecteurs envisagent d'inscrire leurs interventions dans les politiques locales de l'habitat ou – à partir des années 1990 – dans les dispositifs de lutte contre l'exclusion pilotés par les services déconcentrés de l'État¹. Cette réserve tient à deux raisons principales. Elle provient de la tension qui s'exerce au sein de toute institution paritaire entre une stratégie de l'influence appelant l'adaptation des structures du 1 % logement aux territoires du politique et une stratégie de la représentativité qui suppose de coller à la géographie de l'économie et à l'organisation territoriale des entreprises adhérentes (voir *supra*). Elle résulte en outre des craintes qu'éprouvent les responsables de CIL à l'idée d'une proximité accrue du politique. Dans un contexte marqué par une forte remise en cause du 1 % logement, le différentiel de légitimité existant avec les

¹ Il n'y a là rien de surprenant. Dans le secteur du logement comme dans les autres domaines de l'action publique, ces dispositifs ont en effet pour objectif de faire advenir une démocratie locale qui vise précisément à pallier les insuffisances de la démocratie sociale et à intégrer les populations exclues du système de protection sociale : « *Dans le modèle de référence traditionnel, c'était les partenaires sociaux qui étaient les principaux médiateurs d'une citoyenneté sociale fondée sur l'exercice d'une activité professionnelle. (...) Pour ceux qui (...) sont les victimes (de l'exclusion) la citoyenneté urbaine devient ainsi le substitut à une citoyenneté sociale et professionnelle à laquelle ils ne peuvent prendre part* » (B. Jobert, B. Théret, 1994, *op. cit.*, p. 78-79).

représentants de l'État ou les élus locaux désincite les acteurs paritaires locaux à voir dans l'amorce de pratiques partenariales autre chose qu'une imprudence les exposant à une perte d'autonomie et de contrôle sur la définition de l'emploi des fonds. Cette peur n'est pas nouvelle. Elle constitue l'une des causes de la difficulté rencontrée par les CIL pour prendre pied sur les scènes locales de la politique urbaine ou de l'aménagement du territoire dans les années 1960¹. Elle est également à l'origine de l'échec du conventionnement avec les DDE promu deux décennies plus tard dans le cadre de la Réforme tranquille. Elle explique enfin les limites très vite atteintes par le dispositif des COPARIL créé en 1989 pour permettre aux acteurs paritaires de définir des objectifs communs en matière d'utilisation des fonds relevant du « 9 % »².

Le choix d'une organisation plus coercitive envers les CIL

L'affirmation au sein de l'État d'une tendance favorable à la reprise en main du 1 % logement s'explique par les changements qui s'opèrent à partir des années 1980 dans la conception de l'action publique³. De nouvelles recettes d'action s'imposent progressivement en réponse à la question du logement, entraînant une contestation du monopole détenu par le répertoire keynésien-modernisateur en matière de définition des interventions pertinentes dans ce secteur de l'action publique. Elles sont portées par des régulations concurrentes qui s'efforcent de remettre en cause les finalités et les instruments de la politique universaliste adoptée après-guerre et qui militent ouvertement dans ce cadre en faveur d'une transformation de l'organisation du 1 % logement. En provoquant une montée en puissance des partisans de l'orthodoxie budgétaire dans l'appareil d'État, l'émergence du paradigme monétariste en particulier conduit à soumettre le 1 % logement à la logique de la rationalité gestionnaire et déplace l'épreuve de légitimité sur un terrain où l'institution apparaît particulièrement vulnérable à la critique.

¹ Cf. chapitre IV.

² Ces limites sont clairement mises en évidence dans le cadre d'une étude dressant un bilan qualitatif de la convention d'objectifs pour le logement des populations démunies. Celle-ci montre que le faible niveau de contreparties perçues par les CIL entraîne un retrait des organismes collecteurs qui sont souvent déclarés « *acteur introuvable* » par les préfetures chargées du pilotage des politiques du logement en faveur des populations défavorisées. Cette situation contribue en outre à ôter toute capacité d'animation territoriale aux COPARIL : « (...) *structure locale d'échange et de concertation où pourrait se constituer une culture commune, des règles élaborées et admises par les collecteurs intervenant dans un département (les) COPARIL n'ont pas répondu à cette attente. Elles semblent fonctionner en circuit fermé* » (EFEL Conseil/ANPEEC, 1992, *Mise en œuvre de la convention État/partenaires sociaux en faveur du logement des populations défavorisées. Etude qualitative, rapport final*, p. 19-20).

³ Cf. chapitre V.

L'apparition d'une tentation de reprise en main du dispositif par l'État s'interprète également comme une sanction de l'échec rencontré par les partenaires sociaux de l'UNIL dans leurs fonctions d'animation et de coordination du réseau de collecte de la PEEC. On l'a dit, l'UNIL avait été créée pour renforcer l'efficacité des emplois du 1 % logement et consolider les bases de l'échange politique contracté à la Libération avec les pouvoirs publics. Elle devait conduire les CIL à développer des interventions renouant avec les vertus présumées de l'institution et obtenir d'eux qu'ils adhèrent aux politiques d'emploi spécifiques définies en concertation avec l'État. Elle était censée garantir en retour la préservation de la souplesse du cadre réglementaire et le maintien de l'accès des organismes collecteurs à un large éventail de ressources symboliques et financières – à commencer par la possibilité de collecter la PEEC versée par les employeurs. Au bout du compte, l'action des représentants nationaux du 1 % logement manifeste avant tout une impuissance évidente à assurer la mise en œuvre des réformes élaborées à l'échelle nationale et à résoudre les principaux défauts pointés dans le fonctionnement de l'institution. Cette impuissance incite l'État à accroître son intervention dans la définition de l'emploi des fonds – renforcement de l'encadrement par la réglementation¹, définition unilatérale de transferts de charge ou de prélèvements sur la ressource financière – et contribue à modifier une organisation initialement fondée sur la concession d'une large autonomie de gestion aux CIL.

La justification élaborée par l'UNIL se révèle inapte à garantir la stabilité de l'organisation du 1 % logement à partir du milieu des années 1980. Cette situation tranche avec la séquence précédente (1968-1983), pendant laquelle les représentants nationaux de l'institution étaient parvenus à consolider la position des CIL dans le 1 % logement malgré la remise en cause naissante de l'œuvre engagée. Désormais incapable de pallier les limites caractéristiques du paritarisme du 1 % logement, l'intervention de l'UNIL échoue à réitérer cette performance quinze ans après sa création. Reposant davantage sur le développement de savoir-faire politiques dans l'échange avec l'acteur étatique que sur une réelle propension à faire émerger une capacité d'apprentissage collectif au sein de l'institution, elle n'apparaît

¹ Cette tentation forme une constante au sein de l'administration. La réticence des responsables locaux du 1 % logement à s'inscrire dans le dispositif prévu par la convention d'objectifs en faveur du logement des populations démunies incitera les échelons déconcentrés de l'État à joindre leur voix à celle de l'administration centrale pour réclamer un resserrement du cadre réglementaire relatif à la PEEC. Elle conduit ainsi rapidement les préfetures à réclamer un contrôle plus strict des modalités d'emploi du « 9 % » *via* l'adoption d'une procédure comparable à celle prévalant dans le cas du « 1/9^e » qui soumet les investissements des CIL à l'obtention d'un agrément (*ibid.*, p. 19-20). Cette revendication peut s'interpréter comme une sorte de « retour à l'envoyeur », dans la mesure où les responsables nationaux du 1 % logement avaient précisément conçu la création du « 9 % » comme un moyen d'épargner aux CIL un doublement de l'enveloppe administrée du « 1/9^e ».

plus en mesure de contenir les effets déstabilisateurs des critiques adressées au 1 % logement dès lors que celles-ci prennent un tour radical.

Cette perte d'efficacité aura un impact important sur la manière dont l'UNIL réalisera la médiation qu'elle a vocation à mettre en œuvre dans l'échange politique. Faute de pouvoir s'appuyer sur un projet politique à même de susciter l'adhésion des CIL et de lui conférer en retour une certaine autorité au sein du 1 % logement, elle aura tendance à vouloir entretenir la cohésion de l'institution en s'efforçant de plus en plus ostensiblement de ménager les intérêts particuliers regroupés à l'intérieur de celle-ci. Ce déplacement est alors conçu comme un moyen de compenser les effets de l'engagement d'une politique concertée d'emploi des fonds avec les pouvoirs publics. Il doit permettre d'atténuer le rejet que cette initiative ne peut manquer de susciter auprès des responsables de CIL dans un contexte où l'UNIL ne semble plus en capacité de garantir la non-dilution de l'institution dans la politique générale du logement. Il s'accompagne d'une modification des termes de la justification élaborée à destination des pouvoirs publics (tendance de l'UNIL à rejoindre les CIL sur une conception dégradée de l'autonomie du 1 % logement, propension à intégrer les réticences qui s'opposent au principe d'une contribution au financement de la politique sociale du logement, etc.). Il conduit également l'UNIL à assortir sa justification interne de circonvolutions destinées à convaincre les responsables locaux de l'importance qu'elle accorde à la pérennisation des organismes dont ils ont la charge. Le projet de développement conçu en partenariat avec plusieurs directeurs de CIL en 1990 est symptomatique à cet égard de l'influence qu'exercent les intérêts de structure sur les orientations définies par les responsables de l'UNIL. Véhiculant implicitement une logique de développement des outils hors du cadre légal de la PEEC, il dénote chez ses auteurs une tentation de contournement de l'épreuve de légitimité et recèle un risque de dénaturation de l'esprit social de l'institution.

La création de l'UESL constitue au milieu des années 1990 une réponse aux limites caractéristiques de l'intervention de l'UNIL. Elle est conçue comme un moyen de pallier les manquements de cette dernière au regard des exigences constitutives de l'exercice de justification. Elle intervient à un moment où l'UNIL semble avoir perdu toute capacité à peser sur les pratiques locales. Absence de maîtrise sur les décisions adoptées dans les instances politiques des CIL, inaptitude à réactiver les capacités d'innovation réputées sommeiller dans le réseau de collecte, impuissance à garantir la mise en œuvre des accords conclus avec l'État : tout incite à voir en elle un outil désormais incapable de constituer un relais fiable pour les pouvoirs publics. De fait, l'inefficacité de la justification de l'UNIL constitue un obstacle évident à l'intégration du 1 % logement dans la politique du logement. Alors que le

1 % logement avait déjà montré une propension à développer une action détachée de l'expression des besoins en logement des salariés dans les années 1960-1970¹, elle contribue assurément à lui faire perdre partiellement le contact avec la réalité des transformations socioéconomiques et les finalités de l'action publique dans le secteur du logement au cours des deux décennies suivantes.

La création de l'UESL renvoie à des motivations similaires à celles qui étaient à l'origine de la mise en place de l'UNIL à la fin des années 1960. Sur le fond, elle vise à placer les acteurs paritaires en position d'exercer effectivement leurs responsabilités, à permettre un contrôle accru de l'exécutif sur l'emploi des fonds et à accentuer le caractère social des interventions du 1 % logement. Dans les faits, elle procède en renforçant les prérogatives de l'interprofessionnel national et en fournissant à l'État un interlocuteur présumé apte à imposer ses vues aux CIL. De ce point de vue, la réforme de 1996 marque une nette inflexion dans la négociation continue engagée autour de l'élaboration de la règle relative à la gestion politique du 1 % logement (délimitation des domaines de compétence de chacun, choix du mode de décision légitime, etc.). Elle peut s'interpréter comme la traduction de l'analyse selon laquelle la défaillance de l'UNIL n'est rien d'autre que la résultante de l'échec de la gestion politique du 1 % logement au niveau local et qui voit dans le renforcement de la capacité d'action des acteurs centraux une condition de la pérennisation de l'œuvre engagée². D'où deux ruptures fondamentales avec la logique sous-jacente à l'instauration de l'UNIL et avec la manière dont s'étaient organisées les relations sur la scène du 1 % logement pendant près de trois décennies.

La première rupture opérée *via* la création de l'UESL concerne les rapports entre l'État et les partenaires sociaux du 1 % logement. Elle consiste en un retrait de la norme législative et réglementaire dans la définition des conditions de gestion et des possibilités d'emploi des

¹ Cf. chapitres IV et V. Cette tendance ne s'est pas démentie pendant les années 1980-1990 en dépit des efforts développés par l'UNIL pour manifester – voire orchestrer – le sentiment d'attachement nourri par les salariés à l'égard de l'institution (cf. la mise en scène organisée en ce sens à l'occasion des Assises du 1 % logement en octobre 1994).

² Ce type d'analyse n'est pas cantonné au champ du 1 % logement. Elle s'applique également – entre autres institutions paritaires – au système de la formation professionnelle continue. La réforme mise en œuvre au milieu des années 1990 dans ce domaine « illustre (...) l'une des caractéristiques sans doute les plus marquantes des relations sociales en France, celle de l'inadéquation entre un mode de construction des compromis "centralisé-descendant" et la faiblesse des relations hiérarchiques au sein des organisations représentatives : les acteurs nationaux étant peu à même de garantir le respect des compromis par leurs échelons de niveau inférieur, ils tendent à restreindre l'espace du partenariat social régional, voire à se substituer aux acteurs régionaux » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 418).

fonds issus de la PEEC¹. Cette décision tranche avec une approche longtemps prédominante dans la sphère politique selon laquelle le meilleur moyen – sinon le seul – de définir les changements nécessaires à l'amélioration de l'efficacité sociale du 1 % logement se situe dans le renforcement du cadre réglementaire. Elle rompt également dans une certaine mesure avec le modèle de la « loi négociée » en ce que l'inscription dans la loi des objectifs et des modalités d'application des accords négociés avait jusque-là avant tout vocation à compenser l'absence d'autorité de l'UNIL et à passer outre les résistances des CIL. Justifiée par la nécessité de renforcer le paritarisme du 1 % logement, cette inflexion est directement liée à la controverse engendrée au sein de l'appareil d'État par l'hypothèse d'une suppression du dispositif et à l'incertitude qui en résulte quant à la nature du positionnement du politique sur la question. C'est l'apprentissage de cette versatilité nouvelle qui a poussé les acteurs dont les intérêts sont liés à l'existence du 1 % logement à confier aux partenaires sociaux la maîtrise d'un outil leur permettant d'exercer une autorité sur les CIL sans qu'ils aient à solliciter l'intervention de l'acteur étatique dans la conduite des affaires courantes.

La seconde rupture à l'œuvre dans la décision de créer l'UESL provient en droite ligne de la première. Elle porte sur les relations central-local au sein de l'institution et vise à doter les acteurs nationaux de moyens leur permettant d'imposer aux responsables locaux l'application des décisions qu'ils élaborent en matière d'emploi des fonds. La création de l'UESL implique une organisation plus coercitive, apte à réduire l'imprévisibilité propre aux pratiques des organismes collecteurs : « *l'UESL est un outil des partenaires sociaux, pour faire faire aux CIL ce que nous étions incapables de leur faire faire du fait de leur éparpillement, de leur autonomie, de leur structure, de leur histoire* »². Elle sanctionne l'échec d'une organisation fondée sur la confiance placée dans les vertus du dialogue, la dimension performative de la pédagogie et les capacités d'apprentissage des CIL. Alors que l'impuissance de l'UNIL invalide le principe d'un apprentissage basé essentiellement sur des pratiques discursives, la réforme place les partenaires sociaux en situation d'exercer un pouvoir de contrainte, à défaut de pouvoir appuyer leurs décisions sur une autorité dérivant de l'adhésion des acteurs locaux. Déjà à l'œuvre dans l'intervention de l'ANPEEC créée dix ans plus tôt – *via* la décision d'abandonner la stratégie d'autodiscipline au profit d'un

¹ Rappelons qu'il existe un consensus implicite pour que la traduction législative des conventions conclues entre l'État et les partenaires sociaux de l'UESL ne puisse se faire autrement qu'en laissant les termes des accords inchangés (voir *supra*).

² Entretien CP1.

renforcement du cadre réglementaire¹ –, ce passage de témoin vers le national constitue un changement majeur dans l'organisation du 1 % logement. Il apparaît alors pour beaucoup comme le prix à payer pour obtenir la restauration de la légitimité de l'institution.

¹ Cette évolution englobe le transfert de la déontologie vers l'ANPEEC, qui élaborera une série de règles dans ce domaine au cours des années 1990 : régulation de la concurrence entre CIL (interdiction pour les CIL d'accorder des avantages au prescripteur de la PEEC dans l'entreprise, interdiction du démarchage rémunéré en vue d'obtenir le versement de la PEEC, etc.), lutte contre la thésaurisation des fonds (plafonnement du niveau des fonds en attente d'emploi), encadrement des activités des filiales immobilières (définition de clauses-types pour le statut des sociétés)...

CONCLUSION GENERALE

—

DEFAILLANCE DES PARTENAIRES SOCIAUX ET VIGUEUR DE LA CONTRAINTE BUDGETAIRE

Dans cette conclusion, nous souhaitons non seulement restituer les principaux résultats mis en évidence dans les pages qui précèdent, mais aussi mener à bien la démonstration qui sous-tend notre recherche. La thèse que nous défendons, rappelons-le, tient dans l'idée selon laquelle la réforme inscrite dans la loi MOLLE du 25 mars 2009, tout en marquant une rupture dans les relations entretenues avec les acteurs paritaires associés à la gestion de la PEEC, s'inscrit dans la continuité d'un processus ancien et graduel de transformation de l'organisation du 1 % logement. Aussi singulière soit-elle dans les effets qu'elle produit sur le mode de gouvernement de l'institution et sur l'orientation des fonds, la réforme de la gouvernance du 1 % logement n'en repose pas moins dans son élaboration sur l'intervention de mécanismes causaux ayant pour point commun d'être ancrés dans le passé de cette institution. Selon nous, l'articulation qui permet de relier cette séquence récente aux épisodes antérieurs de l'histoire du 1 % logement se situe dans l'intervention menée par les partenaires sociaux de l'UESL afin de renforcer la légitimité de l'institution et dans les résultats de cette intervention. Il nous semble en effet que la réforme de 2009 peut s'interpréter comme le produit de l'échec de l'entreprise de légitimation amorcée en 1996, échec qui s'explique en grande partie par des facteurs impliqués dans le processus de transformation du 1 % logement depuis plus de quatre décennies.

Afin de développer cette idée, nous revenons sur les hypothèses émises au terme de l'élaboration de notre cadre problématique, selon lesquelles les mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement alimentent deux dynamiques distinctes – la perte de légitimité du 1 % logement et la reprise en main du dispositif par l'État – qui donnent son orientation générale à ce processus historique¹. Revenir sur ces hypothèses est pour nous le moyen de retracer le cheminement qui mène du lancement de la modernisation du 1 % logement à l'élaboration de la réforme insérée dans la loi MOLLE et d'identifier le lien

¹ Cf. chapitre II.

de causalité à l'œuvre entre ces deux séquences¹. Il s'agit concrètement de saisir en quoi l'échec du processus de réforme engagé par les partenaires sociaux – et plus largement les limites caractéristiques historiquement du paritarisme du 1 % logement – alimentent un processus de perte de légitimité sur lequel s'appuient les pouvoirs publics pour justifier la reprise en main du gouvernement du 1 % logement dans la seconde moitié des années 2000. Pour cela, nous examinons le processus de réforme mené sous l'égide de l'UESL du point de vue des ressources légitimes mobilisées par les partenaires sociaux, des difficultés et des contraintes auxquelles se heurtent leur démarche et des résultats obtenus. Conformément à ce que nous avons déjà montré dans les chapitres précédents, c'est dans l'analyse fouillée des interventions mises en œuvre par les représentants nationaux de l'institution que se dévoilent les mécanismes causaux de la perte de légitimité du 1 % logement. La connaissance fine de l'action développée par les partenaires sociaux à la tête l'UESL vise plus directement à appuyer notre démonstration en dégagant des lignes de continuité et de discontinuité dans la manière dont ces mécanismes influent *in fine* sur la définition de l'organisation du 1 % logement.

L'analyse exposée dans cette conclusion générale se décompose en trois temps. Nous nous efforçons d'abord de cerner les ressorts de la justification qui sous-tend la succession de réformes élaborées par les partenaires sociaux (1). Nous tentons ensuite de souligner les liens existant entre les interventions engagées dans le cadre de la modernisation du 1 % logement et les mécanismes à l'origine de l'élaboration de la réforme de 2009 (2). Nous nous attachons enfin à broser un tableau rapide des perspectives relatives à l'avenir de cette institution et à la place qu'elle occupe dans la politique du logement (3).

1. La loi MOLLE comme révélateur de l'échec de la modernisation du 1 % logement

La création de l'UESL élargit considérablement les responsabilités des partenaires sociaux. En plus d'une mission d'organisation et de représentation de l'ensemble des CIL, le nouvel organe fédéral du 1 % logement est en effet chargé d'élaborer et de négocier avec l'État des conventions qui définissent les politiques d'emplois des fonds versés par les entreprises. De fait, plusieurs conventions sont conclues avec les pouvoirs publics au cours des années qui suivent la mise en place de l'UESL. Ces conventions, qui permettent de réformer en

¹ La « modernisation » est le terme choisi par les partenaires sociaux pour qualifier le processus de réforme engagé parallèlement à la création de l'UESL.

profondeur l'offre d'emplois du 1 % logement, dénotent alors chez les instances politiques de l'UESL une capacité d'initiative et une force de proposition qui tranchent avec le manque d'allant qui caractérisait l'action de l'UNIL dans ce domaine. Il s'agit dans les pages qui suivent de cerner les modalités du processus de modernisation du 1 % logement et d'en apprécier les effets au regard de la légitimation du 1 % logement. Aussi notre analyse se concentre-t-elle sur les conventions négociées entre 1996 et 2003¹, afin d'en identifier les objectifs sous-jacents en termes de justification des prérogatives détenues par les organisations gestionnaires de la PEEC². L'activité contractuelle qui se développe entre l'État et l'UESL pendant cette période est tout d'abord abordée sous l'angle des caractéristiques des nouveaux emplois (1.1), puis du point de vue de son articulation avec le processus de légitimation élaboré à l'initiative des artisans du processus de réforme (1.2). La chronologie du processus conclu par l'adoption de la loi MOLLE offre un contrepoint à l'analyse de cette justification dont elle révèle l'échec treize ans après le lancement de la modernisation du 1 % logement (1.3).

1.1 Les ressorts de la modernisation des emplois

Deux logiques distinctes sous-tendent la définition des politiques d'emploi élaborées par les partenaires sociaux à partir de 1996. Bien qu'empruntant des voies différentes, elles poursuivent toutes deux le même objectif : renforcer la pertinence des emplois du 1 % logement et prémunir la ressource contre les tentations de captation émanant de certaines composantes de l'État.

1.1.1 La recherche d'une efficacité sociale accrue de l'emploi des fonds

La première de ces logiques consiste en un renforcement de l'efficacité sociale des emplois du 1 % logement. Adoptée dans le but de réduire l'exposition de l'institution aux critiques, cette orientation décline l'un des principaux engagements pris par les nouveaux représentants de

¹ Ce choix nous semble justifié au regard de la baisse d'intensité qui caractérise la pratique conventionnelle entre l'État et les partenaires sociaux de l'UESL après 2003 (voir *infra*). Il est largement induit par la concomitance de notre enquête de terrain réalisée pour l'essentiel entre 2002 et 2004.

² Nous nous appuyons dans ce but sur les discours des principaux artisans du processus de modernisation du 1 % logement – discours recueillis à l'occasion d'entretiens *ad hoc* ou reproduits dans des éditoriaux ou articles diffusés par les organes de presse des confédérations.

l'institution à destination des pouvoirs publics¹. Au niveau de sa mise en œuvre, elle repose sur un principe de réactualisation de l'offre de prestations du 1 % logement au regard de l'évolution du contexte socioéconomique. Concrètement, il s'agit pour les partenaires sociaux de créer une gamme d'emplois socialement utiles, c'est-à-dire en mesure de faire à nouveau coïncider l'action du 1 % logement avec les besoins d'intervention qui s'affirment dans le secteur du logement. Dans l'esprit de ces responsables, cette inscription accrue de l'intervention du 1 % logement dans l'intérêt général ne passe cependant pas par une prise en compte indifférenciée des finalités de la politique du logement. Elle procède selon une logique d'adaptation de l'action du 1 % logement aux transformations qui s'opèrent dans les champs du travail et de l'emploi et aux risques que ces transformations tendent à faire peser sur les parcours résidentiels des salariés.

Le contenu de la convention quinquennale du 3 août 1998 relative à la modernisation du 1 % logement illustre parfaitement cette approche. La création d'un volant de « nouveaux emplois » témoigne de la volonté des partenaires sociaux de réinscrire clairement le 1 % logement dans une logique de protection sociale. Conçus de manière à couvrir les nouveaux risques sociaux qui s'affirment dans le secteur du logement en relation avec les mutations de l'emploi salarié, ces aides visent concrètement à faire en sorte que les difficultés susceptibles de ponctuer les parcours professionnels des individus (obstacles à l'accès à l'emploi, ruptures dans l'emploi, etc.) ne se traduisent pas par des difficultés de même nature dans les parcours résidentiels desdits individus et de leurs familles. Telles sont en tout cas les motivations qui semblent animer les artisans des « aides loca-pass »². Principale innovation à mettre au crédit de la convention de 1998³, ces aides délivrées par les CIL sont de deux types. Elles comprennent à la fois l'« avance du dépôt de garantie » (« avance loca-pass »), qui couvre la caution demandée par le bailleur lors de l'entrée dans les lieux, et la « garantie de loyer » (« garantie loca-pass »), qui couvre les éventuels impayés de loyers et de charge du locataire pendant les trois premières années suivant l'entrée dans les lieux.

¹ La création de l'UESL s'accompagne d'un second engagement majeur : maintenir les capacités d'investissement des CIL en dépit de l'instauration d'une nouvelle contribution du 1 % logement au financement du PTZ. Cet engagement se traduira par la décision de souscrire un emprunt destiné à compenser la perte financière induite par cette contribution.

² Cette appellation sera adoptée dans le cadre de l'avenant du 7 mars 2001 à la convention quinquennale de modernisation du 1 % logement.

³ Deux autres prestations sont créées par les signataires de la convention quinquennale. Il s'agit du prêt pour le financement de travaux dans une résidence principale (rebaptisé prêt « pass-travaux » dans le cadre de l'avenant du 7 mars 2001) et d'un dispositif de sécurisation et de caution des bénéficiaires du Prêt d'accession sociale (nommé « sécuri-pass »).

En ce qui concerne les aides loca-pass, tout indique que leur fonction première est de réduire la vulnérabilité des locataires aux éventuelles difficultés qu'ils pourraient affronter dans les domaines de l'accès au logement ou de leur maintien dans celui-ci. Cette dimension sociale est renforcée par deux caractéristiques qui distinguent fondamentalement les aides loca-pass des prestations habituellement délivrées par les CIL. Il s'agit en premier lieu de leur mode d'attribution : dans la mesure où elles sont définies comme des « droits nouveaux », l'accès à l'avance du dépôt de garantie et à la garantie de loyer ne peut être refusé au demandeur dès lors qu'il ressort des catégories identifiées par la convention de 1998. Il s'agit ensuite de la délimitation du champ des bénéficiaires. Conçues comme des « droits ouverts », les aides loca-pass ne sont pas réservées uniquement aux salariés des entreprises visées par le régime de la PEEC. Les salariés des entreprises du secteur assujetti de moins de dix salariés et les jeunes de moins de trente ans en recherche ou en situation d'emploi peuvent eux aussi en bénéficier¹.

1.1.2 La volonté de sanctuariser la ressource financière

Les emplois instaurés dans le cadre des conventions conclues avec les pouvoirs publics dénotent une seconde logique sous-jacente dans l'action engagée par les partenaires sociaux de l'UESL. Pour une partie d'entre eux, les emplois créés pendant les années 1996-2003 sont conçus de façon à prémunir la ressource financière du 1 % logement contre les projets de captation émanant du ministère des Finances. De manière tacite, il s'agit alors pour les représentants de l'institution de « sanctuariser » les fonds gérés par les CIL, c'est-à-dire d'affecter la totalité de ces fonds à des emplois dont la pertinence ne saurait être remise en question par les artisans de la politique budgétaire à la faveur des collectifs budgétaires ou de l'élaboration des projets de loi relatifs au logement². Deux types d'emplois déclinent cette logique de sanctuarisation de la part non affectée des fonds issus de la PEEC. Dans le premier cas, les partenaires sociaux décident de prendre une partie du coût des politiques publiques à leur charge, en lieu et place de l'État. Cette volonté de se substituer partiellement aux crédits budgétaires pour financer les priorités gouvernementales trouve sa traduction la plus aboutie à

¹ L'accès aux aides loca-pass sera élargi aux étudiants boursiers par l'avenant du 11 octobre 2001 à la convention du 14 mai 1997.

² La notion de « sanctuarisation » apparaît en 2001 dans le discours des partenaires sociaux et des responsables de l'UESL en référence à la contribution du 1 % logement au renouvellement urbain inscrite dans la convention du 11 octobre. Le terme sera repris deux ans plus tard par le ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, Jean-Louis Borloo, pour saluer le caractère pluriannuel du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et des crédits budgétaires alloués à l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) créée afin de financer ce programme.

travers les contributions que le 1 % logement consacre au financement du renouvellement urbain en 2001-2002, puis de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) à partir de 2003¹.

La volonté de sanctuariser la ressource financière ne se traduit pas uniquement par la définition d'emplois revenant à amalgamer les fonds du 1 % logement avec des fonds publics. Elle conduit également les partenaires sociaux à concevoir de nouvelles formes d'intervention qui visent à repositionner l'intervention du 1 % logement sur des enjeux politiques de premier plan tout en préservant les prérogatives des acteurs paritaires en matière d'orientation des fonds. Cette stratégie s'incarne en particulier dans la création de l'Association Foncière Logement (AFL) en 2001. Ce nouvel organe du 1 % logement est un investisseur immobilier qui tire ses ressources financières d'une subvention annuelle de l'UESL et du recours à l'emprunt². Sa mission est multiple, puisqu'il doit à la fois financer le développement d'une offre de logements à loyers abordables³, contribuer au rétablissement de la mixité sociale dans les zones urbaines sensibles⁴ et participer à la consolidation financière du système de retraite par répartition⁵. En d'autres termes, l'AFL est un organisme qui a vocation à intervenir sur trois problèmes qui figurent de manière récurrente sur l'agenda gouvernemental⁶.

¹ Le principe d'une contribution du 1 % logement au financement de l'ANRU est inscrit dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Les modalités de cette contribution sont précisées dans la convention relative à l'intervention du 1 % logement dans la politique de rénovation urbaine conclue par l'État et l'UESL le 10 septembre 2003. Le montant de la contribution du 1 % logement s'élève à 2,5 milliards d'euros sur cinq ans (2004-2008), les concours du 1 % logement devant compléter à parité les fonds accordés au financement du PNRU par l'État. Notons que l'année où a été créée cette contribution, son montant pressenti en régime de croisière représente près d'un septième de la ressource financière du 1 % logement (qui s'élève à 3,1 milliards d'euros en 2003).

² La capacité d'investissement de l'AFL est alors estimée à plus d'un milliard d'euros en régime de croisière (initialement prévu à l'horizon 2006).

³ L'AFL doit financer le développement d'une offre locative abordable dans les secteurs géographiques où le parc locatif social apparaît insuffisant, en particulier dans les communes visées par l'article 55 de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000.

⁴ La convention du 11 octobre 2001 et la convention d'application du 11 décembre 2001 stipulent que l'AFL consacrerait 40 % de ses investissements à la production d'une offre de logements libres sur les emprises foncières qui seront libérées par les démolitions de logements sociaux engagées dans le cadre des opérations de renouvellement urbain. Les partenaires sociaux estiment alors que la capacité d'investissement annuelle de l'AFL porte sur 10 000 à 15 000 logements en régime de croisière.

⁵ Les partenaires sociaux s'engagent à ce que les logements produits par l'AFL soient cédés au terme d'un délai supérieur à quinze ans aux régimes de retraites complémentaires obligatoires des salariés du secteur privé AGIRC et ARRCO afin de couvrir une partie des déficits de gestion à venir.

⁶ « *La Foncière Logement (...), c'est l'idée de sanctuariser un peu l'argent du 1 % sur des politiques d'intérêt général pas contestables en soi* » (entretien FOP3). La création de l'AFL fait notamment écho à l'émergence de la politique de renouvellement urbain dans le champ de la politique de la ville pendant les années 1990. À ce sujet, voir S. Le Garrec, 2006, *Le renouvellement urbain : la genèse d'une notion fourre-tout*, PUCA, coll. Recherches, 160.

1.2 Une pratique contractuelle située au cœur du processus de légitimation

La vocation des conventions conclues entre 1996 et 2003 par l'État et les instances politiques de l'UESL ne se limite pas au fait de réactualiser les politiques d'emploi du 1 % logement ou de soustraire les fonds du 1 % logement aux convoitises des promoteurs de la politique budgétaire de l'État. L'activité contractuelle qui se développe pendant cette période participe plus largement du processus de légitimation dont les nouveaux hommes forts de l'institution sont les artisans. Elle occupe d'emblée une place centrale dans l'exercice de justification et, ce faisant, dans les interventions mises en œuvre par les partenaires sociaux afin d'établir un lien entre la forme paritaire du gouvernement du 1 % logement et la réalisation du bien commun¹. Ces interventions s'inscrivent dans la continuité de l'action que l'UNIL avait engagée au cours des décennies précédentes en même temps qu'elles marquent une inflexion par rapport à celle-ci.

D'une part, la création de l'UESL et l'ouverture d'un régime de contractualisation des emplois du 1 % logement n'entraînent pas de modification notable dans la teneur de la légitimation. Dans ce domaine, l'objectif des représentants de l'institution reste inchangé : il s'agit d'articuler les deux facettes de la justification du 1 % logement. Dans toutes leurs interventions, ces responsables s'efforcent de manifester la capacité des gestionnaires de la PEEC à activer les vertus présumées du paritarisme et à accompagner efficacement la mise en œuvre de la politique du logement (justification externe) ; en parallèle, ils s'emploient à obtenir des organismes collecteurs de la PEEC sur le terrain qu'ils infléchissent leurs actions au regard des orientations adoptées dans le cadre des compromis négociés avec les représentants de l'État (justification interne). Au bout du compte, l'action des partenaires sociaux poursuit toujours le même objectif qui est de pérenniser l'échange politique, c'est-à-dire de consolider le processus permettant de résoudre simultanément les problèmes relatifs à la construction d'un intérêt collectif (des employeurs ou des salariés) et le problème d'institutionnalisation des relations entre les représentants d'intérêts professionnels et les pouvoirs publics dans le secteur du logement².

D'autre part, la justification élaborée par les partenaires sociaux de l'UESL marque un changement au regard de ses modalités et effets dans la définition de l'organisation du 1 % logement. Le changement se situe d'abord au niveau des moyens engagés dans la mise au point de la justification. Conçu dans un contexte où l'émergence d'une critique radicale

¹ Cf. chapitre II.

² F. Traxler, 1990, *op. cit.* et chapitre II.

contribue à durcir les termes de l'épreuve légitime, le nouvel organisme représentatif du 1 % logement est doté de prérogatives qui, parce qu'elles doivent permettre aux partenaires sociaux de faire face à l'impératif de légitimation, sont sans commune mesure avec celles dont ils disposaient au temps de l'UNIL¹. L'accroissement des ressources légitimes mobilisables par les acteurs confédéraux doit leur permettre de prendre les mesures nécessaires pour résorber la tension à l'œuvre entre les attentes des interlocuteurs publics de l'institution et les dispositions effectives des acteurs de terrain. Si les interventions mises en œuvre pour établir la valeur de l'action engagée visent à répondre comme par le passé aux critiques adressées au 1 % logement, la nature des responsabilités confiées à l'UESL conduit désormais à ce que les mesures adoptées dans le cadre de la modernisation de l'institution constituent un tournant dans le processus de transformation du 1 % logement.

Il s'agit ici de saisir la manière dont les conventions négociées avec les pouvoirs publics s'articulent avec la justification mise en œuvre par l'UESL afin de démontrer la légitimité de l'action du 1 % logement. Cette articulation s'opère dans le cadre de la justification que les artisans du processus de modernisation du 1 % logement élaborent en vue d'établir le bien fondé des réformes proprement dites. Envisager le processus de réforme à partir du point de vue de ces acteurs et des finalités qu'ils lui donnent permet de saisir en quoi il est supposé manifester des aptitudes spécifiques de la part des partenaires sociaux et concourir ainsi à renforcer la légitimité du 1 % logement. En tentant de comprendre cette logique, nous nous donnons également les moyens de cerner plus précisément les raisons qui ont poussé les pouvoirs publics à consentir à la création de l'UESL et les attentes suscitées par l'intervention des partenaires sociaux à la tête du nouvel organisme représentatif du 1 % logement. Dans une large mesure, c'est à l'aune des réformes négociées avec l'État et de leur propension à remplir les engagements contractés en 1996 que sera évaluée la valeur de l'action menée sous l'égide de l'UESL. Les promoteurs des réformes leur attribuent deux vertus fondamentales. L'essor de l'activité conventionnelle doit permettre au 1 % logement de bénéficier d'une légitimité accrue auprès de son environnement (1.2.1). Il a également vocation à faire émerger un espace dédié à la création d'emplois conçus spécifiquement par les partenaires sociaux, c'est-à-dire à favoriser le développement d'une intervention autonome vis-à-vis de la politique du logement (1.2.2).

¹ Cf. chapitre VII.

1.2.1 Manifester la capacité du 1 % logement à inscrire son action dans l'intérêt général

L'instauration d'un régime de contractualisation des emplois du 1 % logement vise explicitement à renforcer la légitimité de l'institution vis-à-vis de son environnement. Elle conduit à modifier partiellement le contenu de la justification externe élaborée par les acteurs interprofessionnels : désormais la capacité de ces derniers à alimenter le processus de légitimation repose visiblement moins sur la production de pratiques discursives que sur leur propension à conclure régulièrement des conventions réactualisant les possibilités d'emploi des fonds avec les représentants de l'État. À ce titre, le développement d'une activité conventionnelle autour de la définition des politiques d'emploi du 1 % logement constitue, pour les partenaires sociaux, un moyen de justifier les nouvelles prérogatives qui leur ont été confiées à la tête de l'UESL. La conclusion de conventions successives doit contribuer à la légitimation du 1 % logement en ce qu'elle offre aux partenaires sociaux la possibilité de manifester la capacité des acteurs de l'institution à mettre en œuvre les vertus présumées du paritarisme et à justifier les attentes placées en eux. Elle a également vocation à contribuer à stabiliser l'échange politique, car les ressources politiques mobilisables engendrées par l'essor de l'activité contractuelle doivent conduire à renforcer les équilibres de force instaurés en 1996 et à neutraliser les projets de captation de la ressource émanant des acteurs financiers de l'État.

Une institution à même de mettre en œuvre les vertus présumées du paritarisme

La conclusion de la convention d'objectifs de 1996 fait rentrer le 1 % logement dans une phase marquée par la fréquence élevée des négociations menées avec l'État sur les nouvelles politiques d'utilisation des fonds. Plusieurs conventions modifiant de manière significative la structure des emplois de la ressource financière sont conclues en six ans. Parmi celles-ci, on peut mentionner en particulier la convention du 14 mai 1997 pour l'emploi de la participation des employeurs en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières¹, la

¹ La convention prévoit notamment l'instauration d'un dispositif d'aides prioritaires pour les populations salariées ou en recherche d'emploi et leurs familles ayant des difficultés d'accès ou de maintien dans le logement. Se substituant aux anciens dispositifs « 1/9^e » (destiné au logement des immigrés) et « 9 % » (destiné au logement des défavorisés), le « 10 % » préfigure le dispositif des aides loca-pass créé au cours de l'année qui suit : l'avance du dépôt de garantie et la garantie de loyer figurent dans la palette des aides prioritaires et le champ des bénéficiaires ne se limite pas seulement aux salariés des entreprises cotisantes (il inclue notamment les jeunes en situation ou en recherche de premier emploi, les salariés en situation de perte d'emploi consécutive à un plan social et les salariés ou demandeurs d'emploi en situation de déséquilibre financier).

convention quinquennale du 3 août 1998 relative à la modernisation du 1 % logement (instauration des nouveaux emplois du 1 % logement : aides loca-pass, prêt pass-travaux, sécuri-pass¹), la convention du 11 octobre puis la convention d'application du 11 décembre 2001 (création de l'AFL et instauration d'une contribution du 1 % logement à la politique du renouvellement urbain) et la convention relative à l'intervention du 1 % logement dans la politique de rénovation urbaine du 10 septembre 2003 (création d'une contribution du 1 % logement au financement de l'ANRU).

Cette succession de compromis institutionnalisés dénote alors deux compétences distinctes de la part des acteurs paritaires de l'UESL. Elle révèle d'abord chez eux une capacité inédite à s'accorder sur la définition de nouveaux emplois. Cette disposition renvoie à un attendu fondamental de la gestion paritaire : elle témoigne que les partenaires sociaux sont à même de composer des intérêts antagonistes sur la scène sociale et de partager des projets communs. La manifestation de la vivacité du paritarisme du 1 % logement constitue un vecteur de légitimation non négligeable dans le contexte de la fin des années 1990 et du début des années 2000. Pendant cette période, le front commun affiché par les organisations professionnelles détonne dans un paysage social marqué par les divisions de la sphère syndicale et par les limites de la « refondation sociale » lancée par le MEDEF².

Il permet également de rompre avec l'image d'un paritarisme dévoyé par les multiples dysfonctionnements pointés dans la gestion des CIL. L'émergence d'une force de proposition en matière d'emplois des fonds contribue ainsi à donner corps au principe d'émancipation politique des partenaires sociaux qui sous-tend la convention d'objectifs de 1996. Alors qu'ils

¹ Les paramètres de ces nouveaux emplois seront modifiés par l'avenant du 7 mars 2001 en vue de les simplifier et d'élargir l'éventail des bénéficiaires. Cet avenant acte la création de la subvention « mobili-pass », qui désigne une aide spécifique à la mobilité géographique liée à des raisons professionnelles.

² « On est dans un système un peu bizarre où, quand il y a des conflits un peu partout par ailleurs, on a un système où les cinq confédérations, avec le MEDEF, sont capables de proposer des trucs communs, c'est assez original dans le paysage social. Et c'est né hors du dispositif institutionnel, le 1 % ne faisait pas partie du dispositif de la refondation sociale, et c'est le truc qui a peut-être le mieux marché » (entretien AC2). Le projet de « refondation sociale » est conçu en 1999 pour défendre l'autonomie de la sphère sociale face à la menace d'ingérence étatique que la majorité des responsables patronaux perçoit alors dans la réforme des 35 heures et dans la volonté gouvernementale de mettre à contribution les régimes de la Sécurité sociale pour financer la réforme. Pour Denis Kessler, vice-président du MEDEF et principal artisan du projet, l'objectif est avant tout de « clarifier les responsabilités » respectives de l'État et des partenaires sociaux au sein du système de protection sociale : au premier la prise en charge de la solidarité, financée par l'impôt et régulée par la loi ; aux seconds la responsabilité d'administrer les régimes de protection sociale financés par les seules cotisations sociales et relevant exclusivement du champ de la négociation collective ou du contrat. Au final, le cycle de négociations auquel le MEDEF convie les syndicats ne permet pas dans la majorité des cas d'obtenir un accord et il est difficile de faire émerger la « nouvelle constitution sociale » espérée. L'échec de la « refondation sociale » s'explique alors notamment par l'incapacité du patronat de faire adhérer l'ensemble des organisations syndicales à une approche sous-tendue par une « conception fantasmée de l'autonomie professionnelle » (L. Duclos, O. Mériaux, 2001, « Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implicites de la “refondation” », *Regards sur l'actualité*, 267, janvier, p. 28).

étaient perçus jusque-là comme de simples gestionnaires, voire comme des « *caissiers payeurs généraux* (n'ayant pas leur) *mot à dire sur la façon de conduire une bonne politique du logement* »¹, les acteurs paritaires accèdent à un degré de reconnaissance supérieur et prétendent dorénavant au statut de coproducteurs de l'action publique. Cette affirmation de leur rôle politique – qui provient aussi de la création de l'UESL et du transfert de responsabilités opéré au détriment des CIL – aura d'ailleurs des conséquences sur l'attitude adoptée par les responsables confédéraux des organisations syndicales et patronales lors des négociations, puisqu'elle les incitera à mettre en œuvre des moyens inédits pour tenter de faire aboutir les projets de réforme des emplois auprès de leurs interlocuteurs politiques. Le processus d'élaboration de la convention de modernisation de 1998 illustre la propension de ces organisations à afficher leur cohésion et à jouer de l'influence de leurs dirigeants pour contrer les velléités de reprise en main émanant du ministère des Finances².

La fréquence élevée des conventions conclues avec les pouvoirs publics entre 1996 et 2003 atteste également l'importance qu'accordent les partenaires sociaux au fait de restaurer l'utilité sociale des emplois du 1 % logement. En cela, elle renvoie à une autre compétence présumée des acteurs paritaires qui consiste à inscrire l'action de l'institution dans l'intérêt général. L'intensité de l'activité conventionnelle constitue ainsi un vecteur de légitimation essentiel des organisations gestionnaires de la PEEC, manifestation de leur capacité à prendre leurs responsabilités et à placer leurs interventions au service d'un intérêt supérieur. Plusieurs emplois semblent avoir été conçus de façon à souligner l'aptitude des partenaires sociaux à être en prise directe avec la réalité sociale et à suppléer l'État dans la mise en œuvre de l'intérêt général. Il en va ainsi des contributions instaurées en faveur de la politique du logement et de la politique de la ville (financement du renouvellement urbain, financement de l'ANRU), qui démontrent, plus que tout autre emploi, une propension à prendre en compte les priorités de l'action publique. C'est également le cas des emplois dont la définition a pour

¹ Entretien FOP3.

² Les acteurs confédéraux s'engageront à deux moments clefs de ce processus. Alors que plusieurs membres du ministère des Finances travaillent durant l'hiver 1998 sur l'hypothèse d'un prélèvement à hauteur de 10 milliards de francs (1,5 milliard d'euros) pour financer le PTZ, ces responsables syndicaux et patronaux élaborent une déclaration commune signée le 5 février par les dirigeants des sept organisations afin de rappeler aux pouvoirs publics l'engagement de préférer les accords négociés aux décisions unilatérales inscrit dans la convention d'objectifs de 1996. Suite à un arbitrage interministériel défavorable de Matignon à la fin du mois de juin, les secrétaires généraux de plusieurs organisations syndicales interviennent directement auprès du Premier ministre et de son cabinet pendant le mois de juillet pour faire aboutir le projet de convention négocié avec le secrétariat d'État au Logement contre la version défendue par le ministère des Finances (qui prévoit alors la budgétisation de l'intégralité de la collecte annuelle de la PEEC à partir de 1999).

effet d'augmenter sensiblement le nombre des bénéficiaires des aides du 1 % logement, les aides loca-pass et l'AFL en particulier¹.

Les compétences dont font montre les partenaires sociaux lors de l'élaboration des conventions conclues avec l'État ne suffisent cependant pas à établir leur capacité à renouer avec les vertus présumées du paritarisme. Pour ce faire, il est indispensable qu'elles s'accompagnent d'une aptitude à garantir la mise en œuvre sur le terrain des compromis négociés au niveau national – c'est-à-dire d'une propension à rompre avec l'un des principaux écueils de l'action mise en œuvre auparavant par l'UNIL. C'est la tâche à laquelle s'attelle l'UESL dans le cadre de la mission de coordination du système de collecte de la PEEC que lui confère la réforme de 1996. À cet égard, les mesures et les règles adoptées dans les années suivant sa création sont conçues non seulement comme un moyen de renforcer l'efficacité de l'emploi des fonds, mais aussi d'exprimer la propension du nouvel organe représentatif du 1 % logement à se placer au-dessus des intérêts des CIL et à piloter effectivement le réseau des organismes collecteurs². Certaines règles participent d'une reprise en main des politiques d'emploi des fonds par les partenaires sociaux : obligation de mettre en place dans chaque CIL un comité paritaire des emplois sur le modèle de celui de l'UESL³, encadrement des modalités d'utilisation des fonds *via* la définition d'objectifs quantitatifs à atteindre en matière de distribution des aides (dans le cas des nouveaux emplois instaurés par la convention quinquennale de 1998) ou de plafonds maximum à ne pas dépasser (dans le cas des prêts complémentaires pour l'accession à la propriété)⁴, etc. D'autres s'inscrivent dans une logique

¹ L'importance de ce paramètre dans la démonstration de l'efficacité sociale de l'action du 1 % logement conduira d'ailleurs les partenaires sociaux de l'UESL à élargir les conditions d'accès aux aides qui peinent à rencontrer leur public (cas des aides loca-pass en 2001) ou à afficher des objectifs ambitieux pour appuyer la création de certains emplois (cas de l'AFL dont l'objectif de production en régime de croisière – 15 000 logements – semble avoir été artificiellement gonflé en 2001 afin de renforcer l'attractivité du projet).

² L'UESL dispose de multiples leviers pour mener à bien cette entreprise. On peut notamment mentionner la formulation de recommandations s'imposant à tous les associés collecteurs, l'émission d'avis préalables portant sur des aspects spécifiques de l'activité et d'avis simples relatifs aux sanctions, ainsi que la modification des paramètres de « refinancement » des CIL par les fonds d'intervention.

³ Cette obligation est inscrite dans la convention quinquennale du 3 août 1998. Fondée sur l'idée selon laquelle le comité paritaire des emplois constitue le relais de l'UESL dans chaque CIL, elle accentue le repositionnement de la technostructure des CIL dans un rôle d'exécutants des décisions adoptées par les acteurs paritaires : « *aux partenaires sociaux de déterminer les priorités politiques, aux collecteurs, en tant qu'outils, de mettre en œuvre* » (« Déclaration commune des cinq confédérations syndicales de salariés au Forum du 1 % logement du 4 novembre 1999 », *CFDT Nouvelles. Lettre aux responsables Cadre de vie*, novembre 1999, p. 7).

⁴ Cette orientation témoigne de l'évolution d'une partie du MEDEF sur la question du prêt complémentaire pour l'accession à la propriété, conséquence de la démonétisation progressive de cette prestation sous l'effet des critiques pointant son absence d'utilité économique depuis les années 1980. Un responsable du MEDEF souligne ainsi : « *Pendant longtemps c'est vrai j'ai défendu le 1 % logement comme d'autres sur le thème : "si vous supprimez 2 milliards du 1 % logement, on aura tant de prêts en moins, donc tant, avec des pourcentages savamment calculés, tant d'opérations en moins, donc tant de chiffre d'affaires en moins, donc tant d'emplois en moins, donc tant de etc. etc."* Aujourd'hui, ce raisonnement-là, vous ne pouvez pas le tenir sérieusement le

de rationalisation de la gestion des CIL : accentuation de la fluidité des fonds destinée à harmoniser les interventions des organismes collecteurs sur le territoire national¹, encadrement des modalités de regroupement entre organismes, limitation des coûts de gestion des CIL *via* la définition de ratios s'imposant à l'ensemble des CIL, renforcement du contrôle portant sur les opérations financières liées aux actifs des organismes², restriction des possibilités d'utilisation des fonds non réglementés.

Une recomposition des équilibres de forces sur la scène du 1 % logement

À l'instar du processus conclu par la création de l'UESL, la série de réformes adoptées par voie contractuelle dans le cadre de la modernisation du 1 % logement est rendue possible par la convergence d'intérêts existant entre le ministère du Logement et les partenaires sociaux du 1 % logement. Cette convergence résulte d'une volonté partagée de préserver la double inscription de la ressource financière dans la sphère d'influence du paritarisme et dans le champ de l'aide à la pierre³. Elle s'incarne dans l'identité des acteurs qui prennent l'habitude de collaborer à la conception des nouveaux emplois du 1 % logement suite à la mise en place de l'UESL. En effet, l'élaboration des conventions relève à partir de cette période d'un groupe restreint d'acteurs qui s'apparente à une communauté de politiques publiques. Pour l'essentiel, il se compose, d'une part, des responsables confédéraux du MEDEF (Etienne Guéna) et de la CFDT (Alain Simon, puis Jean-Luc Berho à partir de 2002), d'autre part, d'un noyau de « *techniciens du financement du logement* »⁴, c'est-à-dire des économistes Bernard Coloos (directeur des affaires économiques et financières de la Fédération française du bâtiment) et Michel Mouillart⁵, ainsi que du haut fonctionnaire Patrice Lanco (Inspecteur

moins du monde devant qui que ce soit susceptible de prendre une décision de cette nature à Bercy, Matignon, au Logement, etc. Donc l'efficacité économique n'est plus là-dedans » (entretien CPI).

¹ La mise en place de plateformes de services ayant vocation à mutualiser les savoir-faire habituellement maîtrisés par un nombre restreint de CIL et à limiter la concurrence entre les organismes participe de la même logique. Deux types de plateformes sont créés à partir de 2003 : l'une est dédiée à l'accompagnement de la mobilité professionnelle (CIL-PASS Mobilité), l'autre à l'assistance aux salariés en difficulté dans leur parcours résidentiel (CIL-PASS Assistance).

² Les opérations concernées sont la transformation en subventions de créances constituées avec des fonds issus de la PEEC, ainsi que la cession et l'acquisition de parts de sociétés financées avec les mêmes fonds.

³ Cf. chapitre VII.

⁴ Entretien ML1.

⁵ L'universitaire, fort du modèle économétrique qu'il a élaboré dans les années 1980 et constamment mis à jour par la suite, dispose d'une expertise en matière de financement de l'intervention sur le logement qui tend alors à le rendre incontournable sur la scène de la politique du logement. La diffusion de cette expertise fait partie des éléments qui contribuent pendant cette période à la production de représentations communes aux différentes parties de la négociation : « *c'est cette dimension macroéconomique qu'il fallait toujours être en capacité d'amener sur la table, la capacité à moyen terme de financer, du soir au lendemain il calculait les masses en jeu, les circuits financiers et ainsi de suite, il a cette capacité-là de produire très facilement (...). Il a toujours été*

général de la construction et conseiller auprès du DGUHC entre 1998 et 2007). Indépendamment des intérêts d'organisations dont la majorité d'entre eux sont porteurs, ces acteurs qui se croisent régulièrement dans diverses sphères (enceintes de concertation institutionnelles, forums de débats, milieu universitaire, etc.) entretiennent des convictions communes et souscrivent en particulier à la vision d'un État fondé à intervenir dans la régulation des marchés immobiliers et à soutenir le secteur de la construction¹.

La communauté d'intérêts et de valeurs qui relie une partie des élites politiques et administratives aux représentants d'intérêts professionnels se manifeste à d'autres moments du processus d'élaboration des conventions relatives aux emplois du 1 % logement. Elle se fait explicite dans la négociation avec les pouvoirs publics lorsque le ministère du Logement décide de mêler sa voix à celle des confédérations syndicales et patronales afin de faire pencher les arbitrages interministériels en faveur d'un projet de convention préparé en commun². Elle recèle une dimension stratégique comparable quand les parties de l'échange politique s'entendent sur l'opportunité de conclure des conventions à une fréquence élevée, de façon à établir régulièrement la capacité des acteurs du 1 % logement de mettre en œuvre l'intérêt général et à diminuer une vulnérabilité qui réapparaît à chaque loi de finances³. Cette communauté d'intérêts et de valeurs va parfois jusqu'à se matérialiser sous forme de production de normes légales, en particulier dans les cas où les dispositions insérées dans les conventions nécessitent une traduction législative pour pouvoir être appliquées⁴.

Cette communauté n'a cependant rien d'un état de fait naturel ou spontané. Alors qu'elle était déjà à l'origine de la décision de créer l'UESL, la convergence entre les acteurs publics du secteur du logement et les nouveaux responsables du 1 % logement semble se nourrir des accords négociés entre les parties. Cet état de fait s'explique par la tendance du régime conventionnel à receler un mécanisme de légitimation croisé pour les deux parties de l'échange politique. D'un côté, les partenaires sociaux du 1 % logement tirent partie de

présent en conseil, il n'a jamais assisté aux négociations, je savais qu'il était aussi expert auprès de la DGUHC et des cabinets, mais ça n'a jamais posé problème pour lui, il avait la confiance du MEDEF, celle de l'État, la nôtre » (entretien CS9).

¹ Cf. P. Zittoun, 2001, *op. cit.*

² Cette situation se produit durant l'été 1998, période pendant laquelle – selon plusieurs de nos interlocuteurs – le secrétaire d'État au Logement, Louis Besson, met sa démission dans la balance pour obtenir la validation en l'état par le Premier ministre du projet de convention quinquennale élaboré conjointement avec les partenaires sociaux.

³ « Pour pouvoir exister, le 1% a besoin de passer des compromis avec les pouvoirs publics (...). Pour passer des compromis avec les pouvoirs, il faut qu'il y ait des conventions » (entretien CS8). « Ça ne se passe jamais sans tiraillements entre les partenaires sociaux et nous, mais on sait globalement qu'on est dans le même bateau, et que le système ne peut fonctionner que par convention, régulièrement » (entretien AC2).

⁴ Ce retour à une forme de « loi négociée » se produit notamment en 1998, la loi du 18 décembre incluant les aides à la personne dans le champ des investissements libératoires de la PEEC afin de légaliser *a posteriori* les aides loca-pass dont la création est prévue par la convention du 3 août.

manière évidente du développement du partenariat avec leurs interlocuteurs publics. L'essor de la négociation avec les représentants de l'État leur permet de médiatiser leur propension à prendre leurs responsabilités à la tête de l'UESL, la mécanique conventionnelle leur offrant en particulier l'opportunité d'invoquer l'appui du ministère du Logement pour démontrer l'aptitude du 1 % logement à inscrire son action dans l'intérêt général. La conclusion régulière de conventions avec les pouvoirs publics place également les acteurs paritaires en position de contribuer au maintien de politiques interventionnistes dans les secteurs du logement et de la ville. Une telle approche apparaît notamment dans la décision d'instaurer une contribution du 1 % logement au renouvellement urbain en 2001. Conçue suivant une logique de sanctuarisation de la ressource financière (voir *supra*), cette contribution semble également répondre à la volonté des partenaires sociaux de promouvoir des politiques publiques dans lesquelles ils auront tout loisir d'inscrire leur action et de se rendre durablement incontournables¹. Dans un contexte marqué par la réduction continue du niveau de l'aide à la pierre, contribuer à la consolidation des moyens d'action du ministère du Logement constitue alors manifestement, selon eux, une condition indispensable à la pérennisation du 1 % logement.

De l'autre côté, le ministère du Logement a tout intérêt à ce que le paritarisme du 1 % logement soit consolidé et l'efficacité sociale du dispositif plus explicitement marquée. Le surcroît de légitimité que ces changements confèrent à l'institution lui permet en retour de peser davantage dans les controverses internes à la sphère gouvernementale. Il en résulte une modification des équilibres de forces qui s'exercent sur la scène du 1 % logement. Dans la mesure où elle place le ministère du Logement en position de se prévaloir des vertus du dialogue social, l'extension de la pratique contractuelle conduit celui-ci à sortir vainqueur de la plupart des arbitrages interministériels qui l'opposent au ministère des Finances au cours de la période 1996-2003. Ce faisant, elle lui permet de neutraliser les velléités de captation de la ressource financière et de reprise en main du dispositif qui émanent de la régulation libérale. De ce point de vue, l'UESL apparaît comme un cadre propice à la préservation du 1 % logement et au maintien des investissements dans le champ des aides à la pierre face aux

¹ La politique de renouvellement urbain présente en effet l'avantage de représenter un coût trop élevé pour pouvoir être prise en charge sur les seules ressources budgétaires tout en étant suffisamment consensuelle pour garantir la stabilité de l'échange politique à moyen terme : « *Nous nous sommes dit que la politique de la ville pouvait être quelque chose qui intéresserait les pouvoirs publics, mais pas les pouvoirs publics aujourd'hui, peu importe, la politique de la ville il y a un consensus qui s'est dégagé ces dernières années sur, après vingt-cinq ans de tâtonnements, sur le thème de la démolition-reconstruction. Ensuite ce sera sur l'art d'exécution de la démolition-reconstruction que les différences se feront sentir entre les différentes sensibilités politiques qui arriveront ou resteront au pouvoir. Mais toutes seront contentes de trouver 3 milliards de francs (457 millions d'euros)* » (entretien CP1).

segments de l'appareil d'État enclins, depuis les années 1980, à réclamer la budgétisation totale de la PEEC ou son transfert vers l'aide à la personne¹. Plus largement, elle semble offrir au ministère du Logement la garantie de pouvoir disposer d'une ressource financière qui est en partie à l'abri de la contrainte budgétaire et contribue ainsi au maintien de sa capacité d'action indépendamment des aléas qui peuvent apparaître dans ce domaine².

Le renforcement de l'efficacité de l'emploi des fonds et la recomposition des rapports de forces infra-gouvernementaux ne sont cependant pas synonyme d'une disparition de l'influence qu'exercent les artisans de la politique budgétaire sur la définition de l'organisation du 1 % logement. À l'image du processus conclu par la création de l'UESL au cours des années 1990³, la contrainte budgétaire conserve un caractère productif qui a une incidence importante sur les relations entretenues par les partenaires de l'échange politique⁴. C'est tout le paradoxe du processus de transformation du 1 % logement que de reposer pendant cette période sur un jeu à quatre – le CNPF/MEDEF, les organisations syndicales représentant les salariés, le ministère du Logement et la direction du Budget et/ou le ministère des Finances – dont les logiques antinomiques engendrent un équilibre de forces où chacun contribue par la défense de ses propres intérêts à l'amélioration de l'efficacité globale du dispositif. Ainsi, le maintien de la contrainte budgétaire au cours des années ultérieures à la création de l'UESL a pour effet d'obliger le patronat à négocier avec les syndicats représentant les salariés la création d'emplois prenant en compte les transformations à l'œuvre dans le champ du travail et de l'emploi salarié (voir *supra*). Elle conduit également les partenaires sociaux à consentir une inscription accrue de l'utilisation des fonds dans les orientations de la politique du logement. Elle permet en outre au ministère du Logement de retrouver des marges de manœuvre financière et des capacités d'action dans un contexte

¹ Les années qui suivent directement la création de l'UESL se caractérisent d'ailleurs par un consensus apparent au sein du gouvernement sur le maintien de l'emploi des fonds dans le secteur de la construction. En témoigne la saisine adressée par le Premier ministre au Conseil économique et social, chargé en 1998 de mener une réflexion stratégique sur l'utilisation de la ressource financière du 1 % logement en vue des discussions budgétaires préparatoires à la loi de finances pour 1999. Ainsi, la demande d'avis porte sur « *la pérennisation du dispositif d'aide à l'accession sociale à la propriété par les entreprises et sur le renforcement du rôle du 1 % logement comme outil d'accompagnement de la politique de l'État en matière de logement social* » (F. Lamarque, 1998, *op. cit.*, p. ?)

² « *D'un point de vue (...) corporatiste, pour le ministère du Logement, ce truc-là permet d'une certaine manière d'avoir des volumes de crédits relativement protégés maintenant des aléas budgétaires, mieux protégés que nos crédits propres, et on se rend bien compte que si le paritarisme ne marchait plus, si les partenaires se mettaient à s'entretenir, c'est tout le dispositif qui serait remis en cause, donc (...) nous avons intérêt à ce qu'il y ait une force légitime qui gère le dispositif* » (entretien AC2).

³ Cf. chapitre VII.

⁴ Cf. les projets de captation de la ressource financière élaborés par le ministère des Finances tout au long du processus d'élaboration de la convention quinquennale de 1998 (voir *supra*).

budgétaire contraint¹. Elle conforte enfin l'intérêt du ministère des Finances en perpétuant le principe d'une débudgétisation progressive de l'aide à la pierre *via* l'imputation d'une partie de son coût sur le 1 % logement.

1.2.2 Préserver la cohésion du 1 % logement contre l'effet déstabilisant des réformes

La contribution du régime contractuel à l'exercice de justification du 1 % logement ne tient pas uniquement au surcroît de légitimité qu'il est supposé conférer à l'institution sur la scène de la politique du logement. Dans l'esprit des artisans de la modernisation du 1 % logement, la répétition des conventions conclues avec l'État vise également à faire en sorte que les engagements pris afin d'améliorer l'efficacité de l'emploi des fonds ne se traduisent pas par une ranimation des tensions qui s'exercent entre les différentes composantes de l'institution. Alors que la cohésion de la sphère paritaire constitue une condition essentielle au succès de la légitimation engagée sous l'égide de l'UESL, tout est mis en œuvre pour que le renforcement de l'inscription des emplois dans l'intérêt général ne s'opère pas au détriment de l'autonomie du 1 % logement. Deux approches principales sont adoptées par les partenaires sociaux pour préserver la cohésion de l'institution contre les effets déstabilisants de son intégration dans la politique du logement et améliorer la prise en compte des intérêts collectifs des employeurs et des salariés dans l'utilisation des fonds. La première consiste à créer les conditions de l'adhésion des organisations gestionnaires aux compromis négociés avec les représentants de l'État. La seconde vise à mettre à profit l'élaboration des réformes successives pour offrir aux partenaires sociaux un espace d'autonomie dans le champ d'action du 1 % logement.

La neutralisation des oppositions suscitées par les conventions

Les dispositions adoptées dans le cadre des accords conclus avec l'État sont loin de faire l'unanimité auprès des acteurs du 1 % logement. Des voies discordantes se manifestent régulièrement pour interroger le bien-fondé des mesures inscrites dans les conventions². Parmi les orientations qui suscitent des réserves ou des oppositions a sein de l'institution, on

¹ Le ministère du Logement tire globalement profit d'une configuration du jeu dans laquelle les autres intérêts en présence se neutralisent réciproquement : « *Si on était seul face à un seul partenaire, Bercy dans le cas où le 1 % avait été massacré, le ministère du Logement récupérerait un peu de monnaie mais la poule aux œufs d'or serait tuée. Et inversement, si Bercy n'existait pas, ce que d'aucuns appellent l'arrogance du 1 % logement n'aurait peut-être plus de limite* » (entretien AC3).

² Ces désaccords s'expriment dès les mois qui suivent la mise en place de l'UESL. Pour un aperçu des arguments mobilisés par les premiers détracteurs de la modernisation du 1 % logement, voir UESL, 1997, *Note de réflexion sur le 1 % logement de l'an 2000*, décembre et F. Lamarque, 1998, *op. cit.*

peut relever la volonté d'élargir le champ des bénéficiaires afin que l'accès aux aides ne soit pas limité aux seuls salariés des entreprises assujetties à la PEEC¹, l'accroissement de la solidarité financière entre les organismes collecteurs *via* l'accentuation de la « fluidité des fonds »² et le principe même d'une diversification des emplois du 1 % logement³. Les artisans de la modernisation mettent en œuvre divers moyens et techniques afin de neutraliser ces oppositions et d'offrir l'image d'une institution tout entière tournée vers la mise en œuvre des réformes conclues avec l'État. Ces moyens servent d'appui aux interventions dont la finalité est de résoudre les contradictions qui s'exercent au sein de la sphère syndicale et de la sphère patronale.

Du côté des organisations représentant les salariés, la régulation des tensions suscitées par la transformation de l'organisation du 1 % logement demeure le pré carré de la CFDT. L'action mise en œuvre par la confédération cédétiste, qui joue un rôle moteur dans la fédération des approches des organisations syndicales, a déjà été abordée dans le chapitre précédent. Aux pratiques développées pour éviter que le contenu des conventions ne heurte trop frontalement les intérêts ou les convictions des autres organisations (information en continu sur le déroulement des négociations, prise en compte des positions à défendre pour chaque organisation) s'ajoute l'influence dont font montre les responsables de la CFDT – avec l'appui de ceux du MEDEF – pour obtenir l'aménagement d'une « structure de rétribution » qui permette d'amortir le coût des désaccords persistants auprès de leurs homologues syndicaux⁴. Tout indique que ces efforts portent leurs fruits dans les années qui suivent la création de l'UESL. L'acheminement vers les échelons confédéraux d'un flux de ressources symboliques et financières attaché à la prise en charge politique du 1 % logement en particulier semble produire l'effet escompté. L'attrait exercé par ces ressources agit sur les organisations concernées comme une invitation à éluder toute défection, en dépit des

¹ L'engagement inscrit dans la convention du 14 mai 1997 d'ouvrir l'accès de plusieurs aides aux chômeurs et aux populations défavorisées est fraîchement accueilli par une partie des acteurs de l'institution. À la veille du démarrage de la concertation sur la définition du « 1 % logement de l'an 2000 » avec les organisations syndicales, le président de la Commission du logement social du CNPF et nouveau président de l'UESL, Louis-Charles Bary, prend clairement le contre-pied de cette orientation : « *Je plaide pour que les pouvoirs publics laissent le 1 % logement mener les actions spécifiques et adaptées aux demandes des entreprises au lieu de chercher à orienter les financements au détriment de la satisfaction des ayants droits* » (« Un autre 1 % logement pour l'an 2000 », *La lettre de l'ACMIL*, 31, juin 1997, p. 8). Le rapporteur de l'avis du Conseil économique et social ne dit pas autre chose lorsqu'il souligne que « *le 1 % a (bien) le caractère d'un salaire transféré* » (F. Lamarque, 1998, *op. cit.*, p. 23).

² Les membres de la Section cadre de vie du Conseil économique et social estiment que ce type de mesures doit être mis en œuvre dans le respect de « *la liberté d'emploi pour répondre aux besoins de proximité* » (*ibid.*, p. 35).

³ Les mêmes acteurs précisent sur ce point que la prise en charge de la diversité des besoins ne doit pas entamer la « *capacité d'intervention traditionnelle locale* » du 1 % logement (*ibid.*, p. 36).

⁴ Cf. chapitre VII.

divergences qui persistent sur le fond. Le cas de la CFTC est symptomatique de l'état de dépendance relative qui peut résulter de l'accès aux avantages associés à la gestion du 1 % logement et des conséquences qu'un tel état engendre sur le positionnement des organisations concernées. Hostile au principe d'une contribution du 1 % logement au renouvellement urbain, la CFTC refuse dans un premier temps d'avaliser la convention du 11 octobre 2001, avant de se raviser et de valider la convention d'application du 11 décembre 2001, pour éviter tout risque de marginalisation au sein de la sphère syndicale¹.

Produire les conditions d'une large adhésion aux réformes constitue un enjeu tout aussi crucial au niveau du patronat. La configuration à laquelle sont confrontés les artisans patronaux de la modernisation du 1 % logement est cependant sensiblement différente de celle qui caractérise la sphère syndicale. Pour l'essentiel, les risques de défection que ces acteurs s'efforcent de contenir se situent au sein du MEDEF². Les responsables patronaux sont loin d'avoir la partie facile pour autant, les difficultés qu'ils affrontent étant emblématiques des contraintes propres à l'action collective patronale. Ainsi, plusieurs critiques émises en interne recèlent un risque de fragmentation de la représentation patronale en matière de 1 % logement. Une partie de ces critiques provient des membres patronaux de l'institution (voir *supra*). Elles renvoient directement à la perception des acteurs des CIL, dont le sentiment d'autonomie est susceptible d'être heurté par la création de l'UESL et par les réformes élaborées sous l'égide des partenaires sociaux³. D'autres critiques formulées au sein du MEDEF émanent des tenants de la stratégie de « désengagement sélectif » du patronat par rapport au système de protection sociale⁴. Considérant que le logement n'entretient plus de

¹ Les raisons de ce virage sont expliquées par un responsable de cette confédération : « *Je dois dire que ça avait quelques risques pour les sous. Et puis, pour une organisation minoritaire comme la nôtre, ne pas être là... La CGT pourrait dire : "Non, je ne signe pas", il y aurait un gros absent et ça pourrait permettre tout un jeu. Mais pour une petite organisation, on ne peut pas faire ça, parce que tout le monde s'en fout* » (entretien CS11).

² Le risque de défection semble en effet minime dans le cas de la CGPME. Malgré les réserves que peut lui inspirer la gestion de la ressource par les CIL (et en particulier le fait que le dispositif tend mécaniquement à défavoriser les petites entreprises) ou certaines orientations adoptées sous l'égide de l'UESL, cette organisation paraît avoir pour habitude de s'aligner systématiquement sur l'approche du MEDEF à partir de la fin des années 1990. Au-delà de l'explication donnée par l'un de ses responsables – « *on est patrons avant tout* » (entretien CP2) – il faut sans doute y voir la conséquence des efforts consentis par les représentants du MEDEF pour prendre en compte les intérêts spécifiques de cette organisation lors des négociations avec les responsables de la CFDT et les représentants de l'État.

³ Cette réaction renvoie à la culture et à la structure d'une organisation patronale profondément marquée par la notion d'indépendance du chef d'entreprise et par un déficit d'intégration verticale qui est à l'origine du manque d'autorité du MEDEF national sur ses membres (cf. chapitre VI).

⁴ Sur cette approche, voir O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 357-358. Partisans d'un retrait des instances paritaires qui, selon eux, n'apportent aucune valeur ajoutée aux entreprises, ces acteurs soutiennent le projet de « refondation sociale » en ce qu'il vise à recentrer l'action des partenaires sociaux sur les institutions ayant un lien irréfutable avec le travail (retraites et accidents du travail principalement), au détriment des institutions relevant à leurs yeux de l'intérêt général (famille et santé notamment). Une telle approche s'inscrit dans la

lien étroit avec le travail, ces acteurs contestent moins le bien-fondé des réformes que l'existence même d'un dispositif dont la principale caractéristique est à leurs yeux de peser sur la compétitivité des entreprises. Relayée par la frange libérale du MEDEF (les secteurs de l'assurance et de la banque en particulier), la critique qu'ils formulent en direction du 1 % logement n'exclut pas des mobiles économiques, l'hypothèse d'une réduction du périmètre d'intervention du 1 % logement véhiculant mécaniquement la promesse de nouveaux marchés à investir dans les secteurs susmentionnés.

Les critiques avec lesquelles les artisans patronaux de la modernisation du 1 % logement doivent composer les conduisent à élaborer des discours qui s'apparentent à une forme de justification interne. Selon les cas, il s'agit pour eux de persuader leurs interlocuteurs patronaux de s'engager pleinement dans la mise en œuvre des réformes élaborées au plan national ou d'établir la valeur économique et sociale de l'action engagée sous l'égide de l'institution. À défaut de convaincre leurs interlocuteurs, les arguments qu'ils produisent dans cette double perspective visent à faire pencher le rapport de force interne au MEDEF en leur faveur. Leurs pratiques discursives ont ainsi vocation à contribuer à valider le principe d'un maintien de la présence patronale dans une institution paritaire en charge de la question du logement des salariés¹. Elles entendent aussi provoquer l'émergence d'une ligne politique qui s'impose à l'ensemble des acteurs en établissant la conformité des engagements contractés dans le cadre du 1 % logement avec les objectifs de l'action collective patronale².

Élaborée afin d'éviter toute défection de la part des autres composantes patronales, cette justification interne emprunte des voies différentes selon les situations. Deux types d'arguments sont mobilisés en direction du patronat des CIL et des acteurs de l'appareil du MEDEF en désaccord avec les conventions négociées avec les organisations syndicales et l'État. Le premier consiste à dépeindre la modernisation du 1 % logement comme un mal

perspective d'une réduction du champ de la cotisation sociale au profit d'un transfert sur l'impôt du financement d'une partie de la protection sociale (L. Duclos, O. Mériaux, 2001, *op. cit.*).

¹ De fait, les débats internes occasionnés en 1998, puis en 2001, par la définition d'un projet de captation des fonds émanant du ministère des Finances déboucheront à chaque fois sur un arbitrage du conseil exécutif du MEDEF tranchant en défaveur du projet de retrait défendu par Denis Kessler.

² Ces arbitrages politiques confèrent à la logique de modernisation du 1 % logement une légitimité en interne sur laquelle les concepteurs patronaux des réformes sont susceptibles de se fonder pour passer outre les oppositions qui continuent de s'exercer au sein de leur propre organisation. Cette situation peut conduire le MEDEF à désavouer les responsables qu'il a nommés à la tête des organes représentatifs du 1 % logement. C'est ce qui se produit à deux reprises au cours des premières années d'activité de l'UESL : en 1998 tout d'abord, année où la convention quinquennale est adoptée en dépit de l'hostilité manifestée à l'égard des nouveaux emplois par le président de l'UESL, Louis-Charles Bary, puis en 2001, la signature de la convention du 11 octobre 2001 étant suivie de la démission du nouveau président de l'UESL, Gaston Pelloux, en raison notamment du désaccord de ce dernier avec le montant de la contribution instaurée en faveur du renouvellement urbain. Ces deux épisodes illustrent la relative marginalité de ces acteurs au cours de négociations où la voix du MEDEF est portée avant tout par le délégué au logement social, Etienne Guéna.

nécessaire, les réformes successives constituant en quelque sorte le prix à payer pour stabiliser le contexte d'action et en finir avec les bouleversements qui n'ont cessé de modifier les règles du jeu relatives à l'orientation des masses financières collectées et à la répartition du pouvoir de décision au cours des années 1985-1996¹. À cet argument central pour les organisations gestionnaires s'ajoutent les gages offerts aux acteurs patronaux quant à l'accès aux ressources attachées à la gestion de la PEEC : préservation du *leadership* patronal dans les instances politiques des CIL et de l'UESL², opportunités de reclassement d'anciens responsables patronaux dans les organes créés par les conventions successives, etc.

Différents moyens sont mobilisés pour étouffer les velléités de retrait du 1 % logement qui s'expriment au sein du MEDEF. Pour les animateurs patronaux de la modernisation du 1 % logement, il s'agit avant tout de ménager les intérêts économiques concernés par le processus d'expansion du champ d'intervention de l'institution. Une partie des emplois créés dans le cadre des conventions élaborées par les partenaires sociaux s'inscrit dans cette logique. Certains visent manifestement à conforter les intérêts de la Fédération française du bâtiment qui, en tant que membre historique de la régulation universaliste, est depuis longtemps favorable à la préservation en l'état de l'action du 1 % logement. La définition de la participation au financement du programme de réhabilitation des foyers de travailleurs migrants³, la création du prêt pass-travaux et l'instauration de la contribution en faveur du renouvellement urbain comptent parmi les emplois qui répondent à cet objectif. En concourant à l'ouverture de nouveaux marchés à destination des entreprises du bâtiment, ces emplois appuient la logique visant à prendre en compte les intérêts spécifiques d'un secteur important au sein du MEDEF⁴. Une logique similaire conduit les promoteurs des compromis à éviter d'instaurer des emplois susceptibles de contrecarrer les intérêts d'autres fédérations

¹ L'argument est d'autant plus prégnant qu'il avait permis d'emporter l'adhésion d'une partie des CIL à la création de l'UESL au milieu des années 1990. Il occupe une place centrale dans la justification énoncée par Louis-Charles Bary au terme de cette séquence : « (...) les "règles du jeu" ne peuvent être modifiées au gré des conjonctures. Comment demander aux CIL d'être gérés comme des entreprises si leurs ressources dépendent chaque année des prélèvements décidés par les pouvoirs publics ? Une politique ne réussit que si elle s'inscrit dans le temps » (*Votre logement*, décembre 1996, p. 10).

² Le *statu quo* s'explique notamment par la fin de non-recevoir qu'opposent les pouvoirs publics – conformément au souhait du patronat – aux demandes régulières des organisations syndicales d'instaurer d'une présidence tournante obligatoire au conseil d'administration.

³ La contribution du 1 % logement au financement du plan quinquennal pour les foyers de travailleurs migrants est créée par les signataires de la convention du 14 mai 1997. Elle sera reconduite pour une durée de cinq ans dans le cadre de l'avenant du 11 octobre 2001, puis pour sept années supplémentaires *via* la convention du 20 décembre 2006.

⁴ La définition de ces emplois témoigne autant de la volonté des signataires des conventions de ménager les intérêts de la Fédération française du bâtiment que du rôle joué par ses dirigeants dans la conception desdits emplois (cf. en particulier le rôle décisif joué par Alain Sionneau, président de la Fédération et vice-président du MEDEF, lors de la négociation conclue par la création de l'AFL dans le cadre de la convention du 11 octobre 2001).

puissantes au sein de l'organisation patronale¹. La somme des emplois créés – ou proscrits – pour ce type de raisons est révélatrice *in fine* du poids qu'exercent les intérêts sectoriels sur le contenu des conventions conclues avec les partenaires de la négociation².

La création d'un espace d'action autonome dans le champ d'intervention du 1 % logement

La protection de la cohésion du 1 % logement ne repose pas uniquement sur la préservation des équilibres d'intérêts internes à la sphère paritaire. Pour les instances politiques de l'UESL, la réalisation de cet objectif se joue aussi au moment de l'élaboration des conventions négociées avec les pouvoirs publics. Dans l'esprit des artisans de la modernisation des emplois du 1 % logement, leur présence à la tête de l'UESL doit leur permettre, non seulement d'accentuer l'intégration de l'utilisation des fonds dans la politique du logement, mais aussi de saisir l'opportunité d'investir un espace d'intervention autonome vis-à-vis de cette politique. De ce point de vue, le développement de la contractualisation avec l'État ne se limite pas à chercher à renforcer la légitimité de l'institution auprès des pouvoirs publics. Elle est aussi conçue comme un moyen d'accroître le sentiment d'appartenance des employeurs et des salariés *via* la création de dispositifs pilotés par leurs représentants indépendamment de l'intervention de l'État, dont la vocation est de mettre en œuvre des actions qui répondent aux besoins d'intervention spécifiques de ces groupes sociaux. Ainsi, certains emplois créés dans le cadre des conventions conclues avec l'État visent manifestement à établir la capacité des partenaires sociaux d'accroître le niveau des contreparties produites à destination de leurs mandants. L'AFL est l'un des emplois qui symbolisent le mieux cette ambition nouvelle : l'organisme est gouverné exclusivement par les partenaires sociaux, ses investissements sont définis indépendamment des modalités d'affectation de l'aide à la pierre et – à la différence du secteur HLM dont les modalités d'accès aux logements sont codifiées par la réglementation et réparties entre plusieurs contingents réservataires – la totalité des logements dont il finance la production a vocation à être attribuée aux salariés des entreprises.

L'autonomie que les partenaires sociaux s'emploient à construire pendant les années qui suivent la création de l'UESL n'est pas définie que par rapport à des facteurs tels que la

¹ Cette stratégie s'était déjà manifestée au milieu des années 1990 lorsque l'hypothèse d'une distribution du PTZ par le réseau des CIL avait été rejetée sous la pression de la Fédération des banques (cf. chapitre VII).

² Ce lien est emblématique du mode de fonctionnement de l'action collective patronale. À l'instar de la régulation du système de la formation professionnelle continue, le déroulement du processus de modernisation du 1 % logement permet de saisir cette caractéristique selon laquelle « *l'étroite dépendance entre compromis "internes" et transactions "externes" s'apparente* (dans le cas de l'organisation patronale) *à une donnée structurelle* » (O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 319).

forme de gouvernement des nouveaux dispositifs, la répartition de la capacité à définir l'orientation des fonds ou la sélection des catégories bénéficiaires des aides. Elle renvoie aussi à la volonté des artisans des réformes de subordonner les emplois créés dans cette perspective à la réalisation d'un projet politique plus large. Ce projet, qui reste en partie implicite dans les discours produits par les organisations patronales et syndicales sur le 1 % logement, consiste à inscrire l'intervention de l'institution dans le champ de la protection sociale – et à renouer ainsi avec l'ambition affichée après-guerre par les acteurs paritaires du CIL de Roubaix-Tourcoing¹. La volonté de publiciser l'ancrage de l'institution dans une logique de protection sociale sous-tend manifestement une partie des emplois instaurés dans le cadre de la modernisation du 1 % logement. L'instauration des aides loca-pass met en évidence l'émergence de nouveaux risques dans le secteur du logement, en relation avec les transformations à l'œuvre dans le champ du travail et de l'emploi salarié (voir *supra*). Dans la mesure où elle prévoit la dévolution du patrimoine financé par l'AFL aux régimes de retraite complémentaires AGIRC et ARRCO, la convention du 11 octobre 2001 conduit à adosser la ressource affectée à cet emploi sur une propriété collective et lie *de facto* l'intervention de l'institution à l'avenir du système de retraite par répartition.

On le voit à travers l'exemple de l'AFL : la volonté de lier explicitement intervention du 1 % logement et système de protection sociale ne s'explique pas uniquement par la nécessité de réactualiser l'offre d'emplois au regard de l'évolution du contexte économique et social. Il s'agit aussi d'inscrire l'institution dans le champ de la protection sociale au sens où celui-ci a été conçu en France à la fin du XIX^e siècle, c'est-à-dire comme un champ d'intervention distinct à la fois de l'action de l'État et de la logique économique du marché². Ce faisant, la démarche vise manifestement à doter le 1 % logement d'une légitimité qui doit lui permettre d'occuper la place qui lui revient dans la politique du logement et de mettre fin aux critiques formulées depuis deux décennies à son encontre. Pour cela, l'une des préoccupations des artisans des réformes négociées sous l'égide de l'UESL consiste à investir des champs sociaux non couverts par l'État. Cette logique de complémentarité par rapport à l'action du pouvoir politique – qui en tant que telle est tout à fait conforme à l'esprit des textes créant la PEEC en 1953 – s'apparente aussi à une logique de démarcation : pour se voir reconnaître une existence autonome, le 1 % logement doit mettre en œuvre des interventions qui ne sauraient se confondre avec l'action des pouvoirs publics. Cette quête de distinction transparaît à travers l'exemple des aides loca-pass. Dans les paramètres de l'avance du dépôt

¹ Cf. chapitre III.

² Cf. chapitre I.

de garantie et de la garantie de loyer, tout vise à différencier ces prestations des aides de même nature proposées dans le cadre du FSL. Cette différence s'opère dans les faits selon une dichotomie classique assurance vs. assistance : dans le cas des aides loca-pass, la protection offerte privilégie le registre de prévention à celui du secours, la procédure d'attribution est supposée plus souple (délivrance automatique de l'aide vs. logique d'instruction sur dossier et inertie administrative) et l'offre de prestations est homogène sur l'ensemble du territoire (à la différence des aides du FSL dont la définition relève d'une politique propre à chaque département).

La volonté d'ancrer le 1 % logement dans le champ de la protection sociale incite également les promoteurs de la modernisation des emplois à rompre avec les pratiques qui tendent à assimiler les organismes collecteurs à un rôle de prestataires au service des entreprises. Dans ce domaine, l'objectif est de libérer l'utilisation des fonds des logiques commerciales que les CIL ont été amenés à développer dans la relation à l'employeur. Il s'agit aussi, par voie de conséquence, de mettre un terme aux pratiques héritées du paternalisme d'entreprise qui ont eu tendance à se perpétuer au fil des décennies dans la gestion de la PEEC. Symboles de la permanence de cet héritage, les règles de l'« accord préalable de l'employeur » et du « compte d'entreprise », qui se sont rapidement imposées comme instruments de gestion des sommes versées par les entreprises¹, sont concernées au premier chef par cette volonté de changement. Le profil spécifique donné aux aides loca-pass vise explicitement à remettre en cause ces règles coupables, aux yeux de tous, d'engendrer des inégalités dans l'accès aux aides délivrées par les CIL. En excluant toute possibilité de refuser cet accès aux demandeurs éligibles, la décision de créer des aides délivrées « de droit » a pour effet de court-circuiter la notion d'accord de l'employeur et l'ensemble des pratiques discrétionnaires rendues possibles par la généralisation de l'outil. De la même manière, le choix de qualifier ces aides de « droits ouverts » entraîne l'élargissement de l'éventail des bénéficiaires au-delà des seuls salariés des entreprises cotisantes et rend caduc – en ce qui concerne lesdites aides – le compte d'entreprise dont l'objet est précisément de garantir aux employeurs un niveau de contreparties équivalent en proportion au volume des sommes versées au titre de la PEEC². Ces dispositions expriment alors la volonté des signataires de la convention quinquennale de 1998 de renforcer l'équité qui préside à l'accès

¹ Cf. chapitre IV.

² L'UESL prend acte de cette nouvelle approche quelques mois après la conclusion de la convention du 3 août 1998 en formulant une recommandation qui demande aux CIL d'abandonner le compte d'entreprise au profit du « bilan de service », document destiné à rendre compte de la même manière des services rendus aux entreprises mais qui évite de donner à ces éléments le statut d'engagements à valeur comptable.

aux prestations du 1 % logement. Elles représentent une dimension centrale du processus de réforme engagé suite à la création de l'UESL, au sens où elles doivent permettre de démontrer la capacité des partenaires sociaux de lutter contre les dysfonctionnements de l'institution, ceci même dans les cas où ces dysfonctionnements sont profondément ancrés dans les pratiques des CIL¹.

La volonté de dégager un espace d'autonomie lors de l'élaboration des accords conçus pour renforcer l'inscription du 1 % logement dans l'intérêt général se lit dans la plupart des compromis négociés avec l'État. Les principales conventions conclues entre 1998 et 2003 peuvent toutes être interprétées comme le résultat d'une transaction entre intégration et autonomie. En 1998, les partenaires sociaux obtiennent la création des nouveaux emplois (aides loca-pass, prêt pass-travaux et sécuri-pass) contre l'engagement de financer le PTZ pendant quatre années supplémentaires². En 2001, la création de l'AFL constitue une contrepartie explicite à l'instauration de la contribution du 1 % logement au financement du renouvellement urbain. En 2003, l'augmentation du montant de cette contribution et la décision d'affecter les fonds à l'ANRU ont pour pendant la réforme de la gouvernance des SA d'HLM³. À plusieurs reprises, la cohésion affichée par les acteurs paritaires pèse de tout son poids sur le déroulement de la négociation et sur la disposition des interlocuteurs gouvernementaux à consentir à l'élargissement de l'espace d'autonomie du 1 % logement⁴.

L'aménagement d'un espace d'action spécifique à l'intérieur du champ d'intervention du 1 % logement devient rapidement un vecteur de légitimation en interne pour les partenaires sociaux. La création d'emplois participant de la construction d'une autonomie d'action du 1 % logement occupe une place centrale dans la justification élaborée par les échelons confédéraux des organisations professionnelles pour justifier les réformes auprès de leurs bases. Il n'est pas rare, dans les semaines ou les mois qui suivent la conclusion d'une

¹ De ce point de vue, la révision des règles encadrant l'accès aux aides délivrées par les CIL répond également à une demande pressante de l'État. Selon un haut fonctionnaire de la DGUHC, la création des aides loca-pass visait à « briser le lien incestueux entre l'entreprise qui donne de l'argent et le CIL qui délivre des prestations » (entretien AC5).

² Le versement de cette contribution d'un montant total de 16,6 milliards de francs (2,5 milliards d'euros) doit s'échelonner entre 1999 et 2002, avant son extinction en 2003.

³ Inscrite dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, la modification des règles de gouvernance des SA d'HLM permet alors au 1 % logement de prendre le contrôle des sociétés dans lesquelles il détient des parts, en devenant leur actionnaire de référence ou en participant à un pacte restreint d'actionnaires.

⁴ Secrétaire d'État au logement lors de la conclusion de la convention du 11 octobre 2001, Marie-Noëlle Lienemann insiste sur cette dimension deux ans après la négociation de l'accord : « la proposition de la Foncière m'a intéressée parce qu'elle était bénéfique aux caisses de retraite. De plus je n'étais pas insensible au fait que les cinq confédérations étaient d'accord pour créer cet organisme. (...) L'unanimité syndicale et le fait que nous n'avions pas beaucoup d'argent à mettre sur le renouvellement urbain a pesé dans la décision de Matignon » (http://www.cfdt.fr/portail/j_5/confederation. Consulté le 20 octobre 2003).

convention importante, de voir les organes de presse confédéraux revendiquer l'instauration de tel ou tel emploi pour en souligner la cohérence avec le projet global de l'organisation et louer ainsi sa capacité de faire valoir l'intérêt de ses mandants dans un espace de décision politique. La tendance des confédérations à incorporer la création des nouveaux emplois du 1 % logement à leur propre exercice de justification peut d'ailleurs conduire à ce qu'un même accord suscite des interprétations très différentes d'une organisation à l'autre¹. Au-delà du sens donné aux emplois créés par le régime contractuel, la revalorisation du rôle des acteurs paritaires et l'émergence d'un champ d'action autonome apparaissent en tant que telles comme une raison de louer l'action confédérale dans le discours de plusieurs organisations. C'est le cas en particulier du MEDEF et de la CFDT qui, en plus de collaborer étroitement à l'élaboration des réformes, convergent pendant cette période sur la conception d'une sphère sociale autonome vis-à-vis de la sphère politique et prennent l'habitude, suite à la création de l'UESL, de dépeindre la modernisation du 1 % logement comme une reconquête du paritarisme².

Une autre caractéristique des discours produits par les échelons confédéraux au sujet des conventions réformant les emplois du 1 % logement est d'éviter toute distinction par trop marquée entre les emplois qui s'inscrivent dans une logique d'intervention autonome et ceux qui visent à arrimer l'institution à des politiques d'intérêt général. Cette caractéristique s'explique en partie par la tonalité générale desdits discours : la volonté de mettre en valeur l'action engagée dans le cadre du 1 % logement s'accommode par essence assez mal d'une analyse critique du contenu des accords négociés avec l'État. Mais elle est surtout révélatrice des efforts consentis par les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des réformes

¹ C'est le cas de la création de l'AFL, et plus particulièrement du principe de dévolution du patrimoine au profit des régimes de retraites complémentaires des salariés du secteur privé, auxquels la CGT et la MEDEF prêtent des finalités opposées. Pour la première, le mécanisme de dévolution vise à renforcer le système de retraite par répartition : « *Le transfert, à terme, des actifs financiers et immobiliers de l'Association Foncière aux régimes obligatoires de retraite complémentaires par répartition du secteur privé (AGIRC et ARRCO) sera une contribution importante à la consolidation de ces derniers et un encouragement pour donner plus de souffle encore à l'action en faveur des retraites par répartition aujourd'hui mises sur la sellette* » (Courrier confédéral CGT, 12 décembre 2001). Pour le second, la dévolution du patrimoine de l'AFL s'inscrit dans la perspective d'un accroissement de la part de l'épargne des ménages et des fonds de pension privés dans le financement des retraites : « (L'objectif de la Foncière) *est d'établir un lien entre le 1 % et les régimes de retraite AGIRC ARRCO afin de pouvoir dans 10/15 ans, par le biais d'arbitrages de son patrimoine, venir suppléer les fonds de pension* » (Compte rendu de la réunion MEDEF du 18 octobre 2001).

² La convergence sur ce point est d'autant plus marquée que les premières conventions négociées avec les pouvoirs publics surviennent dans un contexte de crispation du dialogue social, en relation à la réforme des 35 heures, dont la CFDT dénoncera la méthode autoritaire, et qui finira par inciter le MEDEF à quitter les instances de la Sécurité sociale en 2001 : « *C'est vrai aussi que par rapport au jacobinisme de Jospin et de la gauche à ce moment-là, pour nous se réapproprier syndicalement avec le patronat cette zone d'intervention sociale, c'était intéressant. (...) on a perdu en paritarisme sur la Sécu, on en regagne sur un autre terrain* » (entretien URS1).

afin de construire des équilibres d'intérêts qui permettent, non seulement d'articuler les intérêts des syndicats représentant les salariés avec ceux du patronat¹, mais également d'éviter que l'intégration et l'autonomie n'apparaissent comme des objectifs exclusifs l'un de l'autre. D'une part, les contributions consenties pour financer les politiques gouvernementales ne sont jamais complètement étrangères aux intérêts des partenaires sociaux. De fait, ceux-ci disposent le plus souvent d'une large palette d'arguments pour établir le bien-fondé des engagements contractés en ce sens. Le cas de la contribution du 1 % logement au renouvellement urbain illustre cette malléabilité de la justification élaborée par certaines organisations professionnelles. Défendue par le MEDEF au nom des effets présumés de cette politique en termes de développement local et d'attractivité des territoires, cette contribution est également justifiée par la CFDT, pour laquelle cet emploi permet au 1 % logement d'accompagner la transformation des villes et des modes de vie² et d'œuvrer au retour des salariés dans les quartiers visés par la politique de la ville³. D'autre part, les politiques autonomes du 1 % logement sont toujours conformes à l'expression de l'intérêt général qui transparait dans l'orientation des politiques gouvernementales. Ainsi, plusieurs ministres loueront publiquement l'intervention mise en œuvre par l'AFL dans les projets de rénovation urbaine et souligneront en particulier la propension des programmes financés à amorcer la transformation urbaine et la restauration de la mixité sociale qui doit résulter des opérations de démolition-reconstruction.

La justification élaborée par les partenaires sociaux pour établir *a posteriori* la pertinence des engagements pris dans le cadre des conventions négociées avec l'État ne procède cependant pas uniquement en tentant d'établir la valeur intrinsèque de ces engagements. Elle fonctionne aussi très souvent en invoquant le contexte de la négociation et le jeu des contraintes avec lesquelles les représentants des organisations patronales et

¹ La volonté de définir des emplois répondant simultanément à l'intérêt de plusieurs composantes de la sphère paritaire se manifeste notamment dans le cas du prêt pass-travaux. Bien qu'instauré à la demande expresse de la Fédération française du bâtiment, cet emploi est tout à fait compatible avec les intérêts défendus par le MEDEF (du fait de l'identification des salariés en mobilité parmi les groupes bénéficiaires) ainsi qu'avec ceux des organisations syndicales (en limitant l'impact du coût des travaux sur le pouvoir d'achat des ménages).

² Cette contribution permet à la CFDT d'établir un lien entre l'action du 1 % logement et le syndicalisme de transformation sociale qu'elle s'efforce d'incarner sur la scène syndicale : « (En s'engageant) *dans les politiques publiques de "démolition-reconstruction"* (...) *le 1 % devient un acteur à part entière dans une société où 80 % de la population vit dans les zones urbaines, dans une société devenue post-industrielle, marquée par des bouleversements dans les choix individuels en matière de logement, de transport, de "temps sociaux"* (...) » (CFDT Nouvelles. *Lettre aux responsables Cadre de vie*, novembre 2001, p. 1).

³ L'un des principaux vecteurs de ce retour se situe dans la propension des opérations de démolition-reconstruction à revaloriser les droits de réservation que les CIL ont accumulés dans ces quartiers et qui ont été rendus inactifs par la désaffectation progressive des salariés des entreprises cotisantes : « (L'objectif) *c'est de permettre que dans ces quartiers, il y ait une reconquête, qu'on puisse offrir des logements qui satisfassent la demande des salariés des entreprises* » (entretien BP1).

syndicales ont dû composer pour faire aboutir leurs revendications dans les négociations. Cette caractéristique ressort clairement dans les discours produits par les acteurs confédéraux en vue d'expliquer l'origine des compromis conclus avec les pouvoirs publics. Ainsi, au cours des mois qui suivent la conclusion de la convention du 11 octobre 2001, la contribution du 1 % logement au renouvellement urbain est régulièrement mentionnée comme un moindre mal eu égard au risque de prélèvement que la permanence d'une masse de fonds non affectés dans les trésoreries des CIL ne manquait pas d'alimenter : « *Faire de la politique de la ville, c'est un acte positif. Verser l'argent au budget de l'État, c'est un acte négatif* »¹. À d'autres moments, c'est la valeur même du régime contractuel et la nécessité de faire vivre celui-ci qui sont mises en avant pour légitimer les concessions consenties dans la négociation avec l'État².

1.3 La reprise en main du 1 % logement par l'État dans le cadre de la loi MOLLE

L'adoption de la réforme de 2009 marque indéniablement l'échec de la justification élaborée par les artisans de la modernisation du 1 % logement pendant les années qui ont suivi la création de l'UESL. Elle démontre sans équivoque que les vertus présumées du régime contractuel en matière de légitimation du 1 % logement n'ont pas suffi à endiguer le processus de perte de légitimité amorcé durant les années 1970, ni permis d'éteindre les velléités de reprise en main nourries par une partie de l'appareil politico-administratif. Avant de nous interroger sur les raisons à même d'expliquer un tel échec, nous souhaitons revenir sur la chronologie du processus conclu par le vote de la loi MOLLE. Pour cela, nous examinons les ressorts de la critique réactualisée par la Cour des comptes en 2006 (1.3.1), avant de retracer le déroulement du processus législatif proprement dit (1.3.2).

¹ Entretien CP1. Un argument similaire est mobilisé pour justifier la création de l'AFL, dont la valeur perçue par plusieurs interlocuteurs patronaux consiste principalement à maintenir la ressource affectée à son financement dans la sphère d'influence de l'entreprise : « *Et le delta, au lieu que ce soit l'État qui nous le pique, si je puis dire, ce sont les partenaires sociaux qui ont fait le hold-up sur le 1 % logement. (...) c'est de l'argent qui aurait été pris par l'État ! Là, il n'y a absolument aucun doute là-dessus ! (...) Et quand vous expliquez ça aux entreprises, ce qu'on leur explique, alors ça je vous assure qu'elles comprennent ça très très très très bien ! Prendre de l'argent du 1 % logement à la place de l'État pour le mettre dans AGIRC-ARRCO, c'est autant de cotisations en moins pour combler le déficit dans 10-15 ans que tout le monde voit arriver et peut mesurer à epsilon prêt, et ça, ça leur paraît être une démarche, là elles ont moins l'impression de verser à fonds perdus !* » (entretien CP1).

² Cet argument est particulièrement prégnant dans le discours des responsables de la CFDT : « *(j'ai) rappelé qu'il fallait mieux une mauvaise convention qu'une bonne fiscalisation. Que dans une convention, on pouvait toujours obtenir des contreparties, et qu'une convention permettait d'affecter l'argent ainsi soustrait au logement, alors qu'une fiscalisation, ça disparaissait dans le budget de l'État* » (entretien CS8).

1.3.1 Le retour de la critique gestionnaire sous l'impulsion de la Cour des comptes

À l'image des mesures prises dans les années 1980-1990 pour réaffecter une partie de la PEEC au financement des politiques gouvernementales, le processus qui aboutit à la reprise en main du gouvernement de l'institution en 2009 débute par la formulation de critiques émanant d'un grand corps d'inspection. Dans son rapport public pour 2005, la Cour des comptes consacre une section spécifique à la PEEC¹. Elle y expose une série de constats et de remarques critiques puisant l'essentiel de leurs ressorts dans le répertoire de la rationalité gestionnaire. En cela, le tableau qu'elle brosse de la gestion du 1 % logement comporte de nombreuses analogies avec l'expertise à charge qui émaillait les rapports réalisés par l'Inspection générale des finances au cours des années 1980-1990². Trois grands types de critiques parcourent de ce rapport.

La première catégorie de critiques consiste à pointer le manque d'efficacité inhérent à la structure et au fonctionnement du réseau de collecte de la PEEC. Plusieurs exemples viennent en appui de ce reproche. La Cour des comptes souligne notamment l'inadaptation du statut associatif et des règles comptables des CIL au regard de l'importance des responsabilités pesant sur ces structures, le nombre pléthorique des organismes collecteurs ainsi que le niveau excessif de leurs coûts de gestion. Pour la haute juridiction, ces dysfonctionnements sont le produit d'une absence de stratégie et de pilotage d'ensemble du réseau³. Elle appelle en conséquence l'UESL à exercer les prérogatives qui lui ont été attribuées sur ce plan. Dans un contexte où les retours sur prêts sont appelés à se tarir⁴, il revient notamment aux instances dirigeantes du 1 % logement de définir des orientations claires en matière d'utilisation des fonds de sorte que l'équilibre financier du système ne soit pas remis en cause.

La deuxième série de critiques émises dans le rapport porte sur les politiques d'emplois du 1 % logement. La Cour des comptes déplore l'existence d'un problème d'efficacité global dans l'utilisation des fonds issus de la PEEC. Pour elle, ce problème a plusieurs origines. Il est d'abord lié au mode de définition des nouveaux emplois du 1 % logement, phase marquée selon la Cour par un manque d'évaluation des aides

¹ Cour des comptes, 2006, *Rapport au président de la République, suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Paris, La Documentation française, février, p. 309-363.

² Cf. chapitre V.

³ « *L'optimisation du dispositif, à commencer par l'organisation et le coût de fonctionnement du réseau n'a jamais été un sujet de préoccupation centrale pour les différents acteurs* » (*ibid.*, p. 325).

⁴ Cette évolution est la conséquence de l'accroissement de la part de la ressource investie sous forme de subvention (contribution à l'ANRU, etc.).

traditionnelles et par l'absence d'étude prospective sur les besoins en amont du lancement des produits¹. Il renvoie ensuite au profil des nouveaux emplois en tant que tels : manque de sélectivité sociale des aides, incertitude sur les publics visés², permanence des inégalités d'accès³, effets d'aubaine liés à certains emplois⁴... Le problème d'efficacité des emplois du 1 % logement tient enfin aux effets dommageables engendrés par la création des nouveaux emplois (distension du lien avec l'entreprise, forte diminution du volume des prêts complémentaires pour l'accession à la propriété et réduction de leurs montants en dépit de l'attachement des salariés à cet emploi) et aux dysfonctionnements qui n'ont pas été traités dans ce domaine (intervention des filiales dont la « *conformité à l'objet social des CIL (...)* reste à démontrer »⁵).

Le troisième ensemble de critiques formulées par la haute juridiction concerne les « *règles de gouvernance* » du 1 % logement. Dans cette partie du rapport, la Cour des comptes s'en prend au principe même de la contractualisation des emplois du 1 % logement et remet en cause les termes de l'échange politique pratiqué dans ce cadre. Pour elle, la mise en place d'un régime de contractualisation a eu le tort de se traduire par un « *effacement de l'État* ». Elle en impute la responsabilité au ministère du Logement, coupable selon elle d'avoir concédé aux partenaires sociaux une trop grande latitude dans le pilotage du dispositif et des largesses excessives dans les négociations : « *il s'est largement dépouillé de son rôle de définition des politiques, de pilotage, de surveillance et surtout d'évaluation. En contrepartie de la ponction que l'État opérerait sur les ressources du "1 %" pour financer ses politiques, il a accepté de laisser, pour le reste, une très large autonomie aux acteurs de la PEEC qui en ont tiré d'importants avantages* »⁶.

Poussant plus loin son analyse, la Cour estime que l'extension du champ conventionnel a eu pour effet d'entamer la capacité des pouvoirs publics à orienter les

¹ *Ibid.*, p. 315.

² « (...) *L'objectif doit-il être de privilégier les publics en difficulté (que visent certaines des aides à droits ouverts), les salariés aux revenus les plus modestes - en subordonnant les aides à des conditions de ressources - ou les salariés des classes moyennes qui se situent au-dessus des seuils des dispositifs sociaux mais n'en ont pas moins des difficultés pour se loger ?* » (*ibid.*, p. 314).

³ Le rapport souligne que les salariés des petites et moyennes entreprises demeurent exclus des droits de réservation qui permettent aux salariés d'accéder au parc locatif social (*ibid.*, p. 319).

⁴ Cette accusation est portée contre le prêt pass-travaux, dont le rapport souligne la faiblesse de l'effet déclencheur sur la décision d'engager des travaux (*ibid.*, p. 317). Elle n'est pas loin d'englober également les aides loca-pass. Pour la Cour, l'avance du dépôt de garantie « *n'a en pratique que peu d'impact sur les politiques d'attribution de logements sociaux et dans au moins 20 % des cas, il ne dissuade pas toujours les bailleurs privés d'exiger d'autres cautions* ». Quant au « *réel succès* » rencontré par ces aides au début des années 2000, il provient d'une « *montée en charge rapide, ce qui n'est pas, en soi, la preuve d'une utilité sociale, mais peut-être simplement l'effet des avantages offerts* » (*ibid.*, p. 315-316).

⁵ *Ibid.*, p. 327.

⁶ *Ibid.*, p. 320.

politiques d'emplois du 1 % logement. Deux exemples sont mobilisés pour illustrer ce propos. Faute d'avoir occasionné un « véritable débat d'ensemble sur le rôle de la PEEC et sa place dans les politiques publiques du logement »¹, le recours au contrat a conduit à ce que le Parlement soit dessaisi de ses prérogatives en matière d'orientation de la politique du logement social. En l'absence de toute actualisation du code de la construction et de l'habitation, il a contribué de surcroît au développement de pratiques contradictoires avec les textes législatifs et réglementaires en vigueur et nécessite de ce point de vue une « remise en ordre »².

Pour la Cour des comptes, la création d'un régime conventionnel et la tendance du ministère du Logement à consentir de larges délégations de compétences aux acteurs du 1 % logement sont également de nature à altérer la valeur de l'action de l'institution. À plusieurs reprises, le rapport laisse entendre que la liberté concédée aux partenaires sociaux tend à accentuer les dysfonctionnements existants dans plusieurs domaines, quand elle ne contribue pas à en engendrer de nouveaux. Afin d'étayer cette interprétation, il pointe plusieurs faiblesses dans la gouvernance des acteurs de la PEEC : cumul des mandats et reproduction des mêmes instances dirigeantes dans plusieurs organes nationaux de l'institution, confusion dans la répartition des rôles entre l'UESL et l'ANPEEC³. Sont également dénoncés plusieurs avantages octroyés aux organisations gestionnaires et dépeints comme non justifiés. L'instauration d'un défraiement forfaitaire au profit des confédérations impliquées dans le gouvernement de l'UESL et les garanties de pérennité offertes aux acteurs du 1 % logement par la création de l'AFL ainsi que par la réforme de la gouvernance des SA d'HLM comptent parmi ces avantages indus. Cette série de mesures est révélatrice, selon la Cour des comptes, de l'asymétrie fondamentale qui caractérise les transactions entre l'État et les acteurs paritaires du 1 % logement dans le régime conventionnel : « *Le mouvement du "1 % logement" a ainsi, en peu d'années, obtenu la pérennisation et le renforcement de son pouvoir sans que l'État, au-delà de l'orientation d'une partie des fonds vers le financement de certaines de ses politiques, compense ces concessions par des contreparties en termes d'orientation et de contrôle* »⁴.

En conclusion, la Cour des comptes estime que la situation du 1 % logement appelle une transformation de son organisation et la définition claire d'une stratégie d'ensemble

¹ *Ibid.*, p. 313.

² *Ibid.*, p. 313.

³ La tendance répétée de l'ANPEEC à intervenir en dehors de son champ de compétences et à justifier certaines pratiques mises en œuvre par les acteurs du 1 % logement conduit la Cour des comptes à réclamer une « clarification des rôles » et un recentrage de l'agence sur son rôle de contrôleur.

⁴ *Ibid.*, p. 322.

permettant de clarifier son rôle dans la politique du logement social. Selon elle, cette transformation indispensable nécessite en particulier que l'État entreprenne de se ressaisir des prérogatives qu'il a déléguées aux partenaires sociaux : « *L'État (...) doit exercer pleinement le rôle d'orientation et de contrôle qui lui incombe sur un dispositif qui repose entièrement sur un prélèvement obligatoire* »¹. L'évolution des besoins en logement doit plus largement conduire les pouvoirs publics à étudier toutes les mesures propres à améliorer l'efficacité sociale du dispositif, y compris les plus radicales. Alors que « *le logement social connaît des tensions très importantes en raison de la pression des besoins, en particulier dans les grandes villes* », la somme des dysfonctionnements observés au sein de l'institution commande une refonte en profondeur des pratiques des acteurs et des règles de gouvernance du 1 % logement : « *À défaut de changements importants, la question de la suppression de la PEEC dans ses formes actuelles ne pourrait qu'être à nouveau posée* »².

1.3.2 Des partenaires sociaux dans l'incapacité de s'opposer au projet du gouvernement³

Les rappels à l'ordre se muent en projets de rationalisation et de reprise en main dans le contexte du lancement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) à l'automne 2007. La gestion du 1 % logement est d'abord la cible de la commission Attali, qui propose de restreindre le réseau de collecte à cinq organismes et de « *rebudgétiser* » le produit de la PEEC⁴. Elle est ensuite visée lors du conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, pendant lequel le président de la République annonce la mise en chantier d'une « *rénovation* » destinée à réorienter la ressource financière vers les politiques prioritaires dans le domaine du logement et à en limiter les coûts de gestion. Le caractère prioritaire de la RGPP contribue alors à inverser le rapport de force infra-gouvernemental entre la Direction

¹ *Ibid.*, p. 334. La volonté de rétablir le politique dans ses responsabilités est assortie d'une remise en cause implicite des modalités du dialogue avec les partenaires sociaux et du monopole détenu par le ministère du Logement dans ce domaine : « *il n'est pas certain que la portée de l'habilitation dont bénéficie le ministère du logement qui assure seul la négociation des conventions, même si ces dernières sont signées par l'ensemble des ministres intéressés par leur application, ait été pleinement appréciée lorsqu'elle a été adoptée en 1996* » (*ibid.*, p. 313).

² *Ibid.*, p. 334.

³ L'essentiel des éléments exposés dans les pages qui suivent est issu de J.-M. Meunier, 2009, « La réforme du 1 % logement dans la loi de mobilisation pour le logement. Le paritarisme pris au piège de la RGPP et du conflit entre le MEDEF et l'UIMM », *Etudes foncières*, 139, mai-juin, p. 15-19.

⁴ J. Attali (dir.), 2008, *300 décisions pour changer la France. Rapport de la commission pour la libération de la croissance française*, Paris, XO Éditions/La Documentation française, p. 207. Si le terme « rebudgétiser » est inexact au plan historique – en tant que telle la PEEC n'a jamais constitué une ressource fiscale –, il est révélateur de la tendance de la critique libérale à véhiculer une approche strictement financière du 1 % logement et à occulter les vertus politiques du paritarisme (cf. chapitre V).

du Budget et le ministère du Logement. La capacité de la première à peser sur les termes de la réforme commandée au second est d'autant plus importante au cours des mois suivants que plusieurs « relevés d'observations provisoires » dressés par la Cour des comptes alimentent une campagne de presse accablante pour les organisations gestionnaires du 1 % logement¹.

Présenté en conseil des ministres à la fin du mois de juillet par le ministre du Logement, Christine Boutin, le projet de loi MOLLE applique scrupuleusement la feuille de route tracée par le sommet de l'exécutif². Il transforme en profondeur l'organisation du 1 % logement, tant en matière de définition de l'emploi des fonds (fixé par décret après « avis » des partenaires sociaux) que de définition des structures nationales de l'institution (recentrage de l'UESL sur sa fonction de gestion et de coordination des CIL, repositionnement de l'ANPEEC sur sa mission de contrôle et transfert de sa gouvernance à l'État) ainsi que de leur contrôle (renforcement des pouvoirs des commissaires du gouvernement dans les instances de décision). Il prévoit également la réorientation des emplois du 1 % logement vers les priorités de la politique gouvernementale en matière de ville et de logement, le ministre affichant parallèlement sa volonté de voir le 1 % logement contribuer au financement de l'ANRU, de l'Agence nationale pour l'habitat (ANAH) et du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) pour un montant global de 1,05 milliard d'euros. Annoncée dans son principe par le ministre du Budget Eric Woerth lors du débat d'orientation budgétaire à la mi-juillet, cette contribution vise alors manifestement à compenser la diminution de 7 % des crédits de la mission « ville et logement » qui sera inscrite en septembre dans le projet de loi de finances 2009³.

Le processus législatif engendré par la RGPP entre en collision durant le printemps 2008 avec la querelle intestine qui agite le patronat depuis la révélation de l'affaire des fonds

¹ Les griefs émis à l'encontre des responsables du CIL Alliance et ceux de l'AFL sont ainsi relayés par plusieurs quotidiens aux moments charnières du processus législatif. Dans les deux cas, les observations rapportées de la Cour pointent le même type de « dérives » de gestion (niveaux de rémunérations élevés des dirigeants et de certains administrateurs, rentes de situation acquises par des prestataires en situation de monopole, etc.) et le contrôle défaillant des tutelles.

² Le ministre du Logement se distinguera par sa disposition à appliquer la ligne gouvernementale tout au long du processus législatif. Les arguments qu'il avancera pour justifier l'orientation générale du projet de loi prendront largement appui sur l'expertise diffusée par la Cour des comptes. Ainsi, il défendra le renforcement du rôle d'orientation de l'État en estimant qu'une telle mesure s'impose face à l'opacité caractéristique du dispositif conventionnel et à la confusion régnant dans l'offre d'emplois du 1 % logement. Pour lui, la réforme constitue une « avancée pour le débat démocratique » dans la mesure où elle est assortie d'une consultation obligatoire des partenaires sociaux et de la possibilité de saisir le Parlement sur la programmation des emplois. Voir sur ces aspects la réponse du ministre insérée dans le rapport annuel 2009 de la Cour des comptes (2009, *Rapport public annuel*, Paris, La Documentation française, p. 546-552).

³ Elle est en effet conçue dans un contexte marqué par la difficulté croissante de l'État à faire face aux besoins de financement de la politique de rénovation de l'habitat. Voir à ce propos le constat alarmant établi par le Comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU sur le cas de la politique de rénovation urbaine (ANRU, 2008, *Rénovation urbaine 2004-2008 : quels moyens pour quels résultats ?*, Paris, La documentation française, décembre).

secrets de l'UIMM¹. En effet, la lutte engagée autour de la maîtrise des mandats de représentation dans les institutions paritaires rebondit alors sur le terrain du 1 % logement dans la mesure où le président de l'UESL, Daniel Dewavrin, est directement impliqué dans le bras de fer engagé avec la présidence du MEDEF en tant qu'ancien président de l'UIMM. La confédération patronale prend ainsi prétexte des remontrances adressées aux gestionnaires du 1 % logement pour annoncer en avril l'ouverture d'une négociation avec les organisations représentant les salariés et lancer parallèlement un audit sur l'ensemble du dispositif. Implicitement désigné comme responsable des dysfonctionnements mis en évidence par la Cour des comptes et acculé à la démission par Laurence Parisot, Daniel Dewavrin finit par remettre son mandat au début du mois de juillet, non sans rejeter la responsabilité sur les gestionnaires politiques « historiques » issus de l'appareil du MEDEF et de la Fédération française du bâtiment et mettre en cause indirectement la présidente du MEDEF². Au cours des semaines suivantes, le climat de règlements de comptes s'étend aux instances du MEDEF et provoque les licenciements coup sur coup du directeur général de l'organisation, Jacques Creyssel, et du délégué au logement social et ancien président de l'ANPEEC, Etienne Guéna³.

Pendant plusieurs mois, la tourmente qui secoue le patronat tend à faire passer au second plan la construction d'un projet commun avec les syndicats de salariés⁴. Contribuant à brouiller un peu plus l'image d'une institution transformée en support de stratégies rivales,

¹ La révélation durant l'automne 2007 de l'existence d'une caisse noire alimentée par l'UIMM et finançant divers interlocuteurs (syndicats, politiques, journalistes, chercheurs) afin de « fluidifier le dialogue social » conduit la présidente du MEDEF, Laurence Parisot, à dénoncer ces usages, puis à exiger de la fédération patronale qu'elle abandonne ses mandats de gestion dans plusieurs institutions paritaires (et en particulier la présidence de l'UNEDIC et de l'AGIRC). Plusieurs anciens responsables de l'UIMM réagirent à cette offensive en soutenant que Laurence Parisot n'ignorait rien de ces pratiques. Sur ce sujet, voir B. Collombat, 2009, « L'affaire de l'UIMM, ou le roman de la caisse noire », B. Collombat, D. Servenay (dir.), *Histoire secrète du patronat. De 1945 à nos jours*, Paris, Editions La Découverte, p. 652-660.

² (http://www.lesechos.fr/09/07/2008/lesechos.fr/300279188_daniel-dewavrin--president-de-l-union-d-economie-sociale-pour-le-logement-uesl-----mes-activites-dans-le-monde-patronal-sont-terminees-htm.

Consulté le 15 août 2013). Dans cette interview, Daniel Dewavrin adopte une stratégie de défense similaire à celle qu'il soutient au même moment dans l'affaire des fonds secrets de l'UIMM, laissant entendre que Laurence Parisot était la mieux placée pour connaître les dysfonctionnements de l'institution : « *Tout le monde sait que le 1 % logement est aux mains, depuis très longtemps, du MEDEF et de ses représentants, et non de l'UIMM* ».

³ Ces licenciements semblent directement liés aux suspicions qui entourent l'existence et les modalités de fonctionnement de l'Association entreprise et logement (AEL), structure créée en septembre 2007 par des responsables du MEDEF et de la Fédération française du bâtiment (Etienne Guéna et Alain Sionneau) soucieux de doter les entreprises d'un outil de réflexion et de lobbying sur la scène des politiques du logement et financée à ce titre – suivant un mécanisme autorisé par arrêté ministériel – par une subvention annuelle de l'UESL s'élevant à deux millions d'euros. Survenant après l'annonce en avril 2008 du gel de l'adhésion d'AEL au MEDEF, ils témoignent de la volonté du MEDEF de nier toute implication dans la création d'une structure dont l'existence tend à fragiliser la stratégie d'épuration engagée au même moment par Laurence Parisot – et ce d'autant plus que les principaux responsables de l'association sont visés nommément par les audits de la Cour des comptes.

⁴ « *La crise interne au MEDEF a amené à ce que le 1 % ne serve d'otage et ne permette à certains de bâtir leur défense dans la crise de l'UIMM, et que d'autres prennent cela pour prétexte de faire le ménage, tout en n'ayant pas de mandat clair sur ce qu'ils souhaitent faire de l'outil* » (entretien CS18).

elle entame considérablement la capacité de riposte du MEDEF – et par extension celle des partenaires sociaux dans leur ensemble – à la réforme projetée par le gouvernement. Ce flottement patronal pèse sur le déroulement de la délibération sociale engagée en juin avec les centrales syndicales en vue de faire émerger une position commune sur la gouvernance et les emplois du 1 % logement. Un « protocole national interprofessionnel » (PNI) est finalement conclu le 17 septembre par les sept organisations professionnelles associées à la gestion de la PEEC.

Sur le fond, les propositions exposées dans le PNI semblent alors de nature à restaurer en partie l'influence des partenaires sociaux. Concernant l'emploi de la ressource financière, elles coïncident avec plusieurs priorités gouvernementales (comme le développement de l'accès social à la propriété et la politique de rénovation urbaine) en même temps qu'elles expriment une capacité d'innovation sur des thématiques propres (production de 30 000 logements économiquement accessibles supplémentaires, lutte contre la fracture énergétique dans le parc existant, sécurisation des accédants à la propriété) et affirment l'opposition des partenaires sociaux à toute ponction visant à compenser un quelconque désengagement budgétaire de l'État. En matière de gouvernance, elles sont conformes à l'effort de clarification et de rationalisation exigé par le gouvernement (modification de la gouvernance et des missions respectives de l'ANPEEC et de l'UESL, action en faveur d'une maîtrise des frais de gestion et d'un regroupement du nombre des collecteurs...), tout en conservant aux organisations signataires un rôle de « *négociation avec l'État* ». La portée symbolique du PNI et sa propension à établir la « *primauté de la négociation sociale* » par rapport à la loi sont toutefois limitées par deux écueils. Le premier est lié au caractère tardif d'un accord qui survient après la définition des arbitrages budgétaires pour 2009 et ne permet dès lors pas d'engager un rapport de force adapté au contexte de la RGPP. Le second tient à la discrétion manifestée au plus haut niveau des centrales syndicales – les secrétaires généraux de la CGT et de la CFDT en particulier sont visiblement peu disposés à exprimer clairement leur attachement à l'égard d'une institution entachée par les turpitudes patronales et les soupçons de malversation¹ – ainsi que par la plupart des structures patronales². Ce déficit de mobilisation dément la combativité affichée par les partenaires sociaux dans un communiqué

¹ Il faut sans doute voir dans cette réserve des syndicats représentant les salariés l'une des raisons expliquant la décision des partenaires sociaux de qualifier le texte de « protocole » plutôt que d'« accord national interprofessionnel ».

² Suite au débat interne conclu lors du conseil exécutif du MEDEF du mois de juillet par la réaffirmation du rôle incombant à l'entreprise dans le secteur du logement social, la Fédération française du bâtiment est l'une des rares composantes patronales à prendre publiquement position durant le second semestre 2008 contre un projet de loi qualifié par son président de « *quasi hold-up sur les ressources du 1 % logement* » (*Libération*, 19 septembre 2008).

publié suite à la conclusion du PNI et où ils précisent qu'ils « *s'opposeront à toute tentative visant à ponctionner les fonds du 1 % logement pour compenser un désengagement de l'État* ».

Le climat délétère qui entoure le 1 % logement place les organisations gestionnaires en position de faiblesse vis-à-vis du gouvernement et élargit considérablement la fenêtre d'opportunité ouverte par la RGPP au profit de ce dernier. L'asymétrie des ressources légitimes mobilisables par les parties en présence est évidente au vu du résultat de la négociation engagée au mois de juin sous l'égide du cabinet de Christine Boutin : qualifié de « *consensus contraint* » par Jérôme Bédier, dirigeant de la délégation patronale fraîchement nommé à la présidence de l'UESL, l'accord conclu en octobre diminue de 200 millions d'euros la contribution demandée par le gouvernement – confirmant ainsi le transfert de la quasi-totalité du financement de l'ANRU et de l'ANAH au 1 % logement jusqu'en 2011¹ – et concède aux partenaires sociaux de maigres contreparties (dont les plus significatives sont l'allocation d'aides fiscales pour la production des 30 000 logements accessibles prévus par le PNI et le transfert d'une partie des droits de réservation pris sur le contingent préfectoral pour les logements reconstruits ou réhabilités).

L'affaiblissement des acteurs paritaires est tout aussi patent au regard du déroulement de l'examen parlementaire du projet de loi MOLLE (octobre 2008 – février 2009), qui entérine à quelques détails près l'ensemble des dispositions relatives au 1 % logement. Malgré la pugnacité des élus de l'opposition – qui qualifient à tour de rôle la réforme du 1 % logement de « *passage en force* », « *pillage* » ou « *extrême ponction* » – et les tentatives d'intercession engagées dans les deux chambres par certains élus de la majorité parlementaire, les multiples amendements déposés pour réinsérer les partenaires sociaux dans le processus de décision sont systématiquement rejetés par les rapporteurs du projet de loi et le ministre du Logement. En précisant que les décrets portant sur l'emploi des fonds devront être pris « *après concertation* » avec les partenaires sociaux plutôt qu'« *après avis* », la modification introduite *in fine* par le législateur est bien en deçà des attentes de ces derniers – qui revendiquaient quant à eux l'insertion de la mention « *sur proposition des partenaires*

¹ La participation du 1 % logement aux programmes transférés par l'Etat représente 28 % de l'emploi total des fonds en 2010 et un coût supplémentaire de 2,5 milliards d'euros pour la période 2009-2011 par rapport à la situation antérieure.

sociaux » et la reconnaissance d'une capacité d'initiative selon une répartition des responsabilités fondée sur le modèle du droit du travail¹.

¹ Voir sur ce point l'argument développé par Jérôme Bédier lors de son audition par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale (M. Piron, *Rapport sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion*, Assemblée nationale, 1357, décembre 2008, p. 67).

2. La réforme de la gouvernance du 1 % logement, ou la rupture dans la continuité

La réforme du 1 % logement constitue incontestablement en 2009 une rupture dans le processus de transformation de cette institution. Pendant plusieurs décennies, les changements opérés dans l'organisation du 1 % logement s'étaient limités à des modifications de basse intensité. Les mesures prises par les pouvoirs publics afin d'améliorer l'efficacité sociale du dispositif s'accompagnaient d'une volonté de confirmer les acteurs paritaires dans leurs prérogatives et de maintenir la confiance qui avait incité l'État à leur déléguer la gestion de la PEEC en 1953. En dépit de l'émergence précoce dans la sphère politico-administrative d'une tentation de reprise en main du gouvernement du 1 % logement, cette relative stabilité véhiculait l'image d'une institution capable de déjouer les critiques et résistant en définitive assez bien à l'épreuve du temps. Les mesures adoptées dans le cadre de la loi MOLLE marquent une discontinuité fondamentale dans ce processus de changement institutionnel. En provoquant le « *saut d'un agencement relativement stable à un autre* », elles imposent au 1 % logement une « *transformation radicale de (son) ordre institutionnel* »¹.

Cette transformation comporte trois dimensions principales². Elle s'apparente d'abord et avant tout à un « changement dans le mode d'utilisation d'un outil existant ». Si par le passé le 1 % logement avait déjà été mis à contribution pour financer les politiques gouvernementales, cette contribution financière atteint désormais un niveau sans précédent et semble modifier l'objet de l'institution – d'un dispositif chargé d'accompagner la politique du logement tout en axant son intervention sur le logement des salariés vers un dispositif appelé à se substituer au budget de l'État dans le financement des politiques publiques. Le changement se situe ensuite au niveau des « réseaux d'acteurs » : l'adoption d'un régime d'emploi des fonds défini par voie législative et réglementaire en lieu et place du régime contractuel en vigueur produit une configuration dans laquelle le net recul du paritarisme se traduit par une prévalence inédite de l'État en matière d'orientation des fonds. Il porte enfin sur la « désignation des bénéficiaires » de l'intervention du 1 % logement. L'orientation d'une part croissante des fonds vers les politiques gouvernementales contribue en effet à ce que la notion de besoins en logement des salariés perde progressivement la place centrale qu'elle occupe depuis l'origine dans la définition des finalités de l'institution.

¹ T. Delpuech, C. Vigour, 2004, *op. cit.*, p. 142.

² Nous reprenons ici les catégories du modèle d'analyse de politiques publiques élaboré par Peter Hall ainsi que les deux catégories proposées par Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel pour compléter ce modèle (J. Fontaine, P. Hassenteufel 2002, *op. cit.*, p. 12).

L'interprétation de la réforme de 2009 doit-elle cependant se limiter à une lecture en termes de rupture ? Plusieurs éléments dans le processus d'élaboration de la loi MOLLE dénotent aussi une continuité avec des épisodes passés qui – à un degré moindre – avaient déjà contribué à modifier la structure globale ou les politiques d'emplois du 1 % logement. C'est du moins ce qui ressort de cette séquence récente quand on l'examine à la lumière d'une analyse prenant en compte l'historicité de l'organisation du 1 % logement. C'est précisément cette dimension qui nous semble justifier le détour historique que nous avons choisi d'entreprendre dans cette recherche et dont la valeur tient en grande partie dans la capacité à informer les changements qui surviennent dans la période contemporaine. Retracer chronologiquement le cheminement suivi par la définition de l'organisation du 1 % logement conduit à faire ressortir les lignes de continuité et de discontinuité qui relient le passé au présent de cette institution. Mettre l'accent sur les inflexions qui jalonnent ce parcours permet de déceler ce qui, dans les transformations actuelles, relèvent de formes et de dynamiques déjà à l'œuvre dans des séquences plus anciennes. La continuité qui s'exerce dans la réforme de 2009 est liée à l'intervention d'un ensemble de mécanismes qui, non seulement sont à l'origine de l'adoption de cette réforme, mais également alimentent un processus de transformation engagé depuis plusieurs décennies et qui est consubstantiel au 1 % logement. Depuis sa création, l'institution n'a cessé de connaître des modifications dans son architecture ou ses interventions, conséquence à la fois de la finalité qui a été donnée à son action¹ ainsi que de son statut de délégataire de la gestion de la PEEC². L'identification de ces mécanismes permet de cerner ce qui, dans le passé de l'institution, continue au cours des années 2000 de peser sur l'organisation du 1 % logement et influe plus particulièrement sur le processus de réforme conclu par l'adoption de la loi MOLLE.

Le repérage des lignes de continuité à l'œuvre dans la réforme de 2009 renvoie directement au travail que nous avons effectué tout au long de cette recherche pour saisir les facteurs causaux de la transformation du 1 % logement. Pour mener à bien ce repérage, nous avons entrepris de saisir lesdits dans les contextes historiques où ils s'exercent, considérant que c'est dans l'épaisseur historique de ce processus que se révèlent pleinement les mécanismes qui le déterminent³. Une succession d'épisodes a été auscultée dans cette perspective. La genèse du 1 % logement a logiquement été le premier d'entre eux. Cette

¹ Contribuer à l'amélioration des conditions de logement exige du 1 % logement qu'il puisse réajuster continuellement les objectifs et les moyens de son action au regard des évolutions socioéconomiques.

² Cette délégation conduit en permanence les membres du 1 % logement à adopter des mesures qui doivent leur permettre d'inscrire le 1 % logement dans un rôle d'accompagnement de la politique du logement et de justifier les responsabilités qui leur ont été confiées.

³ Cf. chapitre II.

séquence recèle une partie des mécanismes à l'origine de la transformation du 1 % logement : déterminant les fondements historiques de la légitimité de l'institution, elle fixe l'ensemble des vertus présumées par rapport auxquelles ne cesseront de s'étalonner les critiques adressées aux organisations gestionnaires de la PEEC et les justifications produites en retour par ces derniers.

L'analyse des séquences qui suivent l'instauration de la PEEC et scandent le processus menant à la création de l'UESL permet de disposer d'une perception générale et suivie des mécanismes qui alimentent le processus de transformation du 1 % logement pendant plus de quatre décennies. Elle est d'autant plus instructive sur ce plan que pour certains d'entre eux, ces mécanismes ne se révèlent pleinement que sur le temps long. Elle permet d'identifier lesdits mécanismes et de les différencier selon leur nature (facteurs exogènes vs. dynamiques endogènes à l'institution, pratiques des acteurs de terrain vs. pratiques discursives au niveau national, etc.) ainsi que selon les lieux et les circonstances dans lesquelles ils se manifestent (prise en charge de la question du logement au niveau de l'entreprise, fonctionnement des instances politiques des CIL, mise en œuvre sur le terrain des normes définies à l'échelle nationale, controverses sur l'interprétation de la valeur de l'œuvre engagée et sur l'opportunité d'engager des réformes, etc.). L'analyse historique contribue aussi à mettre en évidence la manière dont ces mécanismes influent sur la définition de l'organisation du 1 % logement et conduisent dans un certain nombre de cas à l'adoption de mesures modifiant les structures de l'institution ou l'orientation des fonds issus de la PEEC. Elle montre en quoi la transformation du 1 % logement peut s'interpréter comme l'effet conjugué de dynamiques variées et interdépendantes parmi lesquelles ressortent notamment les pratiques mises en œuvre par les acteurs et les échanges qui s'opèrent sur la scène du 1 % logement, la façon dont ces pratiques et ces échanges alimentent des processus de légitimation qu'ils refaçonnent en permanence, ainsi que leur propension dans des configurations précises à contribuer à la production de conditions propices au changement.

Dans les pages qui suivent, nous souhaitons déceler les lignes de continuité et les ruptures à l'œuvre dans la réforme de 2009, mais aussi illustrer la thèse que nous soutenons à ce sujet, selon laquelle les facteurs de continuité l'emportent sur les facteurs de discontinuité dans les mécanismes qui ont conduit à l'adoption de cette réforme. Pour cela, nous nous efforçons de mettre en perspective les transformations récentes au regard de l'histoire du processus de transformation du 1 % logement, suivant en cela une démarche qui nous conduit à remobiliser une partie des analyses exposées dans les chapitres précédents afin de les confronter aux dynamiques qui se déploient sur la scène du 1 % logement en relation avec le

processus de réforme engagé sous l'égide de l'UESL¹. Concrètement, nous nous efforçons de mettre en évidence les analogies qui permettent de relier les mécanismes à l'œuvre dans la réforme de 2009 à ceux dont l'intervention nourrit le processus de transformation du 1 % logement depuis plusieurs décennies. Il nous semble à ce propos que plus les liens seront évidents avec les mécanismes à l'origine de la perte de légitimité de l'institution et de l'émergence au sein de l'État d'une volonté de reprendre en main le dispositif, plus l'idée d'une réforme s'inscrivant dans la continuité de ce processus apparaîtra fondée.

Nous n'évudons cependant pas les ruptures à l'œuvre en 2008-2009, que nous nous attachons à qualifier et dont nous tentons de saisir les ressorts essentiels. Ces ruptures se signalent après-coup dans les traces qu'a laissées la réforme dans la relation entre l'État et les membres de l'institution. À la différence d'un processus de transformation du 1 % logement qui reposait jusque-là sur des controverses débouchant invariablement sur un retour à une situation d'accord, la séquence conclue par l'adoption de la loi MOLLE se caractérise au contraire par la permanence d'un profond désaccord entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Il s'agit de saisir ce qui, dans la structure des mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement, a pu se modifier au point de produire un résultat qui – pour le coup – peut s'interpréter comme une rupture à l'échelle de l'échange politique qui soutient l'intervention du 1 % logement. L'analyse que nous avons élaborée afin de déceler les lignes de continuité et de rupture à l'œuvre dans la réforme de 2009 s'organise sur la base des deux processus historiques de la transformation du 1 % logement, c'est-à-dire la perte de légitimité de l'institution et des organisations qui la gouvernent (2.1) et la mise en œuvre d'une logique de reprise en main du dispositif par l'État (2.2).

2.1 Une loi qui sanctionne la permanence d'un déficit de légitimité institutionnelle

Historiquement, les symptômes de la perte de légitimité du 1 % logement se sont principalement manifestés dans l'intervention des acteurs de terrain. Pendant plusieurs décennies, les critiques adressées à l'institution portent sur une série de dysfonctionnements situés au niveau de la gestion et de l'utilisation des fonds collectés auprès des entreprises. À l'instar de l'action développée par les représentants nationaux de l'institution pour tenter d'améliorer l'efficacité du dispositif, les pratiques des CIL trahissent alors avant tout les

¹ Nous mobilisons dans ce but une partie des résultats obtenus dans le cadre de l'enquête de terrain que nous avons réalisée entre 2002 et 2004 auprès d'acteurs locaux et nationaux du 1 % logement.

difficultés qu'éprouvent les membres du 1 % logement pour mettre en œuvre des interventions conformes aux vertus présumées du paritarisme et s'inscrivant résolument dans l'intérêt général. Ces difficultés prennent plusieurs formes. Elles sont d'abord liées à une certaine impuissance des gestionnaires de la PEEC à faire évoluer les aides délivrées par le 1 % logement, impuissance qui empêche les organismes collecteurs d'innover et de réactualiser l'utilisation des fonds au regard de l'évolution des besoins en logement. Elles tiennent ensuite à la diffusion d'une conception restrictive et défensive de l'autonomie du 1 % logement qui pousse les CIL à limiter le bénéficiaire des aides aux salariés des entreprises cotisantes et engendre chez eux une forme d'aversion envers tout ce qui s'apparente à une tentative de coordination de leurs interventions ou à une intervention de la sphère publique dans l'orientation des fonds. Elles renvoient enfin à l'apparition d'une tendance qui incite les acteurs de l'institution à subordonner la finalité sociale de la PEEC à une série d'intérêts économiques et financiers et qui les conduit à développer des pratiques ayant pour effet de renforcer les inégalités d'accès aux aides du 1 % logement. Tous ces dysfonctionnements ont en commun de s'accroître au fil des décennies et d'engendrer un écart croissant entre les emplois du 1 % logement et les orientations de la politique du logement. Ils entraînent une érosion progressive du crédit dont jouissent les acteurs paritaires et incitent les pouvoirs publics à prendre des mesures destinées à améliorer l'efficacité de l'utilisation de la PEEC.

Un changement important s'opère sur ce plan dans le cadre du processus de réforme conclu par l'adoption de la loi MOLLE. Les dysfonctionnements sur lesquels s'appuie le gouvernement pour justifier la reprise en main du 1 % logement relèvent en effet majoritairement de l'intervention des acteurs nationaux de l'institution. Alors que les critiques de la Cour des comptes se concentrent sur l'action mise en œuvre par les partenaires sociaux de l'UESL, les dérives et abus relayés par une partie de la presse écrite pendant le processus législatif de 2008-2009 concernent essentiellement des responsables confédéraux et des dirigeants de fédérations professionnelles. Alors que la création de l'UESL était supposée tarir les critiques en imposant aux CIL les règles et les orientations qu'ils se refusaient jusque-là à mettre en œuvre, la conclusion de la réforme de 2009 marque l'échec rencontré par les nouveaux responsables du 1 % logement dans leur volonté d'enrayer le processus de dégradation qui touche l'institution depuis les années 1970.

En cela, les critiques formulées pendant la seconde moitié des années 2000 dénotent la permanence d'une dynamique de perte de légitimité institutionnelle. Au-delà des changements opérés dans l'organisation du 1 % logement depuis la fin des années 1990, elles révèlent une continuité fondamentale dans le processus de transformation de l'institution : les

dysfonctionnements qu'elles pointent ne constituant en définitive qu'une expression réactualisée de l'incapacité des acteurs de l'institution à démontrer la pertinence de leur action et à se montrer dignes de la confiance qui leur a été accordée après-guerre. Les pages qui suivent visent à mettre en relief les causes historiques de ce processus de perte de légitimité et la manière dont elles se perpétuent pendant les années 2000 au point de phagocyter le processus de modernisation du 1 % logement. Dans cette perspective, nous revenons sur les faiblesses de la médiation réalisée par les acteurs paritaires – les syndicats représentant les salariés en particulier – dans le cadre de la gestion du 1 % logement (2.1.1), puis nous examinons les difficultés rencontrées par l'UESL pour susciter l'adhésion des CIL aux réformes (2.1.2), avant de nous intéresser à l'inefficacité des efforts entrepris par les partenaires sociaux pour restaurer durablement la légitimité du 1 % logement auprès de son environnement (2.1.3).

2.1.1 Les limites de la médiation opérée par les acteurs paritaires

Le déficit de légitimité qui touche le 1 % logement pendant la seconde moitié des années 2000 provient en grande partie des limites de l'action mise en œuvre par les partenaires sociaux à la tête de l'UESL. Le fait que l'intervention des acteurs paritaires soit à l'origine des dysfonctionnements imputés à l'institution ne constitue alors en rien une nouveauté. L'analyse historique du processus de transformation du 1 % logement montre en effet que la responsabilité desdits acteurs est largement engagée dans la production des mécanismes à l'origine de ce processus. Dans le cas du 1 % logement comme dans celui des autres institutions paritaires, les difficultés qu'éprouvent les acteurs interprofessionnels pour manifester leurs compétences présumées se situent historiquement au fondement de la remise en cause qui frappe le gouvernement auquel ils participent ainsi que l'action de l'institution dans sa globalité.

La connaissance de ce processus historique révèle que les limites de la médiation opérée par les acteurs paritaires dans le secteur du logement tiennent pour partie à des facteurs exogènes. Le rôle prépondérant que s'octroie l'État dans les relations sociales a pour effet de réduire sensiblement l'espace dédié à la production de normes négociées par les représentants du capital et du travail. En ce qui concerne plus particulièrement les syndicats représentant les salariés – organisations dont l'intervention détermine dans une large mesure la mise en œuvre des vertus prêtées au paritarisme –, la capacité à relayer les besoins en logement des salariés se heurte à la force du conservatisme patronal et à un rapport de force social devenu

défavorable dans le contexte de la crise économique et du chômage de masse. Les carences de la médiation réalisée par les syndicats s'expliquent cependant aussi et surtout par des facteurs endogènes. Ce sont ces facteurs – passés et récents – sur lesquels nous souhaitons nous arrêter dans les pages qui suivent.

Un déficit de qualité représentative qui pèse historiquement sur la légitimité du 1 % logement

La manière dont ces organisations interviennent dans le cadre du 1 % logement renferme en elle-même une part importante des mécanismes à l'origine du processus de perte de légitimité de l'institution. Nous l'avons souligné à plusieurs reprises, l'intervention des syndicats représentant les salariés dénote chez ces organisations une certaine impuissance à exercer leur capacité représentative, c'est-à-dire à élaborer une approche représentative des besoins en logement des salariés et à porter cette approche dans l'espace de décision politique formé par les conseils d'administration des CIL, de façon à ce qu'elle oriente l'action des organismes collecteurs. Cette difficulté à construire une approche proprement syndicale de la question du logement – qui se traduit historiquement par une quasi-absence de culture revendicative et une participation mesurée aux luttes engagées dans ce secteur – a plusieurs origines : permanence d'une conception reléguant le logement au second rang de l'action syndicale, entrée en crise du syndicalisme français dans les années 1980, etc. Au niveau du 1 % logement, elle prive les mandataires représentant les salariés d'une capacité à peser sur la gestion de la PEEC et les conduit souvent, en réaction aux mesures prises par l'État afin de renforcer l'efficacité sociale du dispositif, à converger avec le patronat sur une conception restrictive marquant une séparation entre l'intervention du 1 % logement et le champ de la solidarité¹. Dès lors, les limites de l'influence des syndicats sur l'orientation des fonds achèvent de véhiculer l'image d'une médiation syndicale défailante, incapable de percevoir l'expression des besoins en

¹ Rappelons que l'émergence d'une approche défensive adossée à une conception contributive de la PEEC et visant à préserver l'autonomie de gestion des CIL contre ce que d'aucuns perçoivent comme un risque d'étatisation n'est pas spécifique au 1 % logement. Une évolution comparable est rapportée par Antoinette Catrice-Lorey dans le domaine de la Sécurité sociale : « *Pour les promoteurs de la gestion par les intéressés, le pouvoir remis aux organisations syndicales s'enracine dans la mission de médiation qui leur est confiée auprès des assurés. (...) Les syndicats, de leur côté, vivront différemment cette réalité, mettant l'accent, dans le contexte politique décrit, sur les aspects de pouvoir, sur le droit à la gestion de la Sécurité sociale ainsi historiquement acquis. La transcription qui s'opère marquera le modèle d'origine d'une charge idéologique forte et durable. Il reste que la mise en œuvre de ce droit ouvrier rencontrera maintes difficultés. L'institution sera le terrain de conflits externes de partage de pouvoirs avec l'État et de conflits internes entre partenaires. Dans ces conditions, les missions de pédagogie auprès des assurés, de promotion d'une solidarité institutionnelle, seront largement minorées* » (1995, *op. cit.*, p. 64).

logements émanant de la base et inapte à défendre l'intérêt des salariés dans la négociation avec les représentants des employeurs.

La faiblesse caractéristique de la médiation mise en œuvre par les syndicats associés à la gestion 1 % logement provient également des clivages qui traversent la sphère syndicale. Ces clivages s'incarnent historiquement dans des désaccords portant sur la définition du niveau d'action pertinent pour la gestion des fonds (comités d'entreprise vs. CIL) et sur la position adoptée à l'égard à l'institution – des organisations comme la CGT et, dans une moindre mesure, la CFDT choisissant à certains moments de leur histoire de ne pas désigner de mandataires pour siéger dans les CIL. Si ces oppositions perdent en intensité à partir des années 1980, les divergences demeurent et tendent désormais à se focaliser sur la définition des emplois que le 1 % logement a vocation à financer (logement des salariés vs. logique de contribution à la solidarité défendue par la CFDT). L'existence de controverses courant sur l'ensemble de la période est symptomatique du morcellement du paysage syndical français ainsi que de la disparité des approches coexistant sur des questions aussi structurantes que la finalité de l'action syndicale ou l'articulation de celle-ci avec l'action politique. Elles constituent un handicap pour la prise en charge syndicale du 1 % logement dans la mesure où elles attisent la compétition que se livrent les syndicats dans l'espace de représentation du travail et empêchent ces organisations de parler d'une seule voix pour exprimer l'intérêt des salariés et confronter cet intérêt aux positions défendues par les représentants des employeurs¹.

La défaillance de la médiation réalisée par les syndicats a pour effet direct d'affecter la légitimité que ces organisations retirent de leur participation à la gestion du 1 % logement. Cette évolution résulte du décalage qui se signale entre les attributions formelles confiées aux syndicats dans les organes de l'institution et les difficultés qu'ils rencontrent dans les faits pour articuler cette forme d'intégration avec la production d'une approche reflétant les intérêts de leurs mandants. Un tel décalage expose invariablement les organisations syndicales à la critique de l'institutionnalisation et à une remise en cause de leur qualité représentative. De la même manière, les antagonismes qui s'exercent entre les organisations ont également un caractère dommageable pour l'ensemble de la représentation syndicale : ils véhiculent

¹ L'analyse historique permet toutefois de mettre en évidence que la représentation patronale n'est pas épargnée par les divisions et que celles-ci ont également une fonction causale dans le processus de perte de légitimité du 1 % logement. Aux clivages caractéristiques de l'action collective patronale (CNPf vs. CGPME, branches professionnelles vs. structures interprofessionnelles, etc.) s'ajoute en effet au tournant des années 1980 une division politique interne au CNPF avec l'apparition d'une tendance libérale partisane d'une réduction du taux de la PEEC dont l'approche convergera avec la logique de captation de la ressource financière conçue quelques années plus tard par les artisans de la politique budgétaire de l'État (cf. chapitre VI et VII).

l'image d'organisations davantage préoccupées par le fait d'accroître leur taux d'adhésion au sein du groupe salarié que par la volonté d'arrêter des positions communes et de contester l'emprise patronale sur les décisions arrêtées dans les instances politiques du 1 % logement.

La manifestation des limites de la médiation syndicale ne cantonne pas ses effets au périmètre des organisations concernées. Elle se répercute également sur la légitimité de l'institution. Ainsi que le montre l'analyse historique du processus de transformation du 1 % logement, les manquements des syndicats sont propres à entamer cette légitimité de plusieurs manières. En l'absence de relais syndical performant, les acteurs de l'institution se voient privés d'un vecteur de ressources essentiel à la mise en œuvre des capacités présumées du paritarisme qui – rappelons-le ici – se définissent en termes d'efficacité (capacité à produire des réponses adaptées au problème de l'insécurité ouvrière), de gouvernabilité de la société (capacité d'atténuer les inégalités et les formes de domination à l'œuvre dans la sphère du travail) et de renforcement de la vie démocratique (capacité de combler le déficit de représentation politique caractéristique de la société française). En empêchant les représentants des salariés de confronter leur vision des finalités de l'action du 1 % logement à l'approche émanant des représentants des employeurs, elle vide les assemblées paritaires de leur propension à produire un bien commun et conduit dès lors à mettre en cause la capacité de l'institution à suppléer l'État dans la mise en œuvre de l'intérêt général. Le fait que cette remise en cause soit le fait d'entrepreneurs concurrents de représentation est révélateur de la responsabilité incombant aux syndicats de salariés dans le processus de perte de légitimité du 1 % logement. Les projets de transformation de l'organisation du 1 % logement que défendent ces acteurs reposent systématiquement sur la promotion de médiations situées hors du champ du travail et présentées – à l'inverse des organisations syndicales – comme étant à même d'informer la réalité des besoins en logement grâce à leur proximité avec la population et à leur connaissance intime des territoires.

Un objet qui demeure marginal dans le champ d'action des organisations professionnelles

La réforme créant l'UESL est conçue en 1996 comme un moyen de combler les insuffisances résultant de la faiblesse historique de la médiation syndicale. La mise en place du nouvel organisme représentant les CIL et l'instauration d'un régime de contractualisation des emplois du 1 % logement marquent un tournant dans le processus de légitimation en ce qu'elles sont supposées doter les acteurs paritaires des moyens leur permettant de démontrer les compétences qui justifient leurs prérogatives. De fait, dans les années qui suivent cette

réforme, l'action mise en œuvre par les partenaires sociaux sous l'égide de l'UESL apparaît de nature à résoudre plusieurs défauts propres à l'intervention des représentants de la sphère professionnelle. Que cette action repose en partie sur des propositions émises par la CFDT présente en outre l'avantage de souligner le rôle incombant aux syndicats dans cette entreprise et paraît ainsi corriger l'une des principales faiblesses pointées dans le paritarisme du 1 % logement.

L'apparition de nouvelles dispositions chez les acteurs paritaires semble de prime abord se vérifier dans le cadre de l'activité contractuelle mise en œuvre avec l'État pendant cette période. La conclusion d'une série de conventions portant sur l'utilisation des fonds sous-entend d'abord une propension inédite des partenaires sociaux à s'entendre sur la nécessité de réformer les politiques d'emploi du 1 % logement et à coopérer à l'élaboration de projets communs dans ce sens. La définition d'emplois en prise avec l'évolution des besoins en logement paraît indiquer ensuite que les organisations gestionnaires de la PEEC sont désormais en mesure d'actualiser le contenu de leurs interventions au regard des transformations du contexte socioéconomique. La teneur des conventions et l'orientation d'une partie des emplois sur les priorités de la politique du logement semblent en outre créditer ces organisations d'une aptitude à prendre leurs responsabilités et à inscrire l'intervention du 1 % logement dans l'intérêt général. En tant qu'ils véhiculent une conception étendue du salariat et une volonté d'agrandir le périmètre des bénéficiaires au-delà des salariés des entreprises cotisantes, les nouveaux emplois créés par la convention quinquennale de 1998 dénotent en particulier chez les organisations syndicales une capacité à « élargir la cause » qui tranche avec la conception contributive de la PEEC qui sous-tend historiquement la notion de « salaire différé ». La démultiplication des aides accessibles aux salariés des entreprises suggère enfin que les partenaires sociaux sont susceptibles d'élaborer une approche autonome de la question du logement et de concevoir des emplois adaptés aux besoins émanant de leurs mandants dans ce secteur.

Si le processus de réforme des emplois de la PEEC conduit les partenaires sociaux à faire montre de compétences neuves à l'échelle du 1 % logement, la manière concrète dont s'opère ce processus laisse rapidement transparaître une série de limites dans leur action. Ces limites semblent démentir l'idée voulant que la modernisation du 1 % logement s'accompagne d'un renforcement de la médiation opérée par les acteurs paritaires. Elles tiennent d'abord aux modalités de la prise en charge du 1 % logement au sein des organisations associées au gouvernement de l'UESL. Tout indique en effet dans l'intervention des acteurs chargés de ce dossier que leurs motivations sont davantage orientées vers des

logiques d'appareils qu'elles ne sont véritablement ancrées dans le discours et les pratiques des organisations auxquelles ils appartiennent.

Ce constat renvoie notamment au mode d'élaboration des positions adoptées par les organisations interprofessionnelles sur la question du 1 % logement. L'exemple de la conception des futures conventions d'emplois des fonds est tout à fait symptomatique de la coupure qui, dans chacune d'elles, s'opère entre les interventions définies à l'échelle nationale et l'expression des aspirations et des besoins émanant des groupes représentés à la base. Les réflexions et les échanges menés dans ce cadre apparaissent largement dénués de rapport avec la teneur des actions revendicatives développées par les acteurs de terrain. De fait, le travail d'élaboration des compromis relève d'une poignée de responsables confédéraux dont l'expertise se construit en partie dans l'ignorance des besoins exprimés au niveau de l'entreprise ou relayés en interne par les structures syndicales : « *ce sont vraiment des concepts nationaux et pas locaux* »¹. Dès lors, il occupe une position nécessairement marginale dans l'action syndicale et sa déconnexion d'avec les luttes sociales et les pratiques de représentations quotidiennes dans l'entreprise l'empêche de contribuer à la production de ressources constitutives de la médiation que les syndicats ont vocation à réaliser (socialisation politique des militants, construction d'une identité collective). Cette tendance des acteurs à agir hors de toute référence au mécanisme de la représentation interroge sur le caractère démocratique des décisions élaborées au niveau national. Elle soulève également la question de l'adhésion des groupes représentés aux réformes conclues en leur nom. De ce point de vue, le mode d'élaboration des réformes négociées sous l'égide de l'UESL apparaît de nature à restreindre les gains de légitimité produits en direction des acteurs paritaires en privant ceux-ci de la reconnaissance que leur action est supposée susciter auprès de leurs mandants².

¹ Entretien CPI. Ce mode de fonctionnement découle en partie du manque d'intérêt manifesté par les structures syndicales envers la question du logement des salariés. C'est là l'explication avancée par l'un de nos interlocuteurs confédéraux de la CFDT : « *Clairement, dans une confédération, syndicale ou patronale, la question sociétale sera prise en compte si elle est amenée soit par une fédération soit par une union régionale, sinon elle n'est pas prise en compte. La question du logement n'a jamais été amenée à la CFDT par une région ou par une fédération. Même la région Nord-Pas-de-Calais... Donc je n'ai jamais eu de débat en dix ans au bureau national sur la question du logement à l'initiative des structures* » (entretien CS9).

² C'est là le point de vue défendu par un ancien mandataire de la CFDT : « *On a un peu fait les choses à l'envers : ces histoires d'UESL, de loca-pass c'est un jeu de pur appareil, qui s'est fait totalement par en haut, et sans aucun engagement des troupes à la base. Aucun. Donc résultat des courses : on a fait le bonheur des gens à leur place ! La pire des choses, à mes yeux, en tant que syndicaliste. En soi, socialement ce qu'on fait est utile, mais d'un point de vue syndical je trouvais pas ça très bien. C'est quoi une démarche syndicale ? C'est quand les gens prennent en charge leurs propres revendications et les font aboutir. C'est ça le but du jeu. C'est-à-dire que tu les organises, ils te disent ce dont ils ont besoin, et tu fais qu'avec eux... C'est un mouvement ascendant. Là on a fait un mouvement descendant. Résultat : la plupart des gens croient que c'est tombé du ciel, ils ne savent pas qui c'est qui donne, ils ne savent pas qui sont les acteurs qui leur permettent d'avoir deux mois de dépôts de garantie gratuitement. C'est l'État, c'est... c'est un peu comme le rapport à la Sécu, tu vois, on*

Le caractère marginal de la gestion politique du 1 % logement se manifeste également à travers la manière dont cette gestion s'organise au niveau confédéral. En la matière, la situation est souvent très proche d'une organisation à l'autre. Dans la plupart des cas, la prise en charge politique du 1 % logement relève de responsables non élus. Ceux-ci définissent la position de leur organisation et représentent celle-ci dans les négociations ou les échanges qu'ils ont avec les responsables des autres organisations. Ils ont généralement pour propriété de bénéficier d'une certaine autonomie d'action faute d'un mandat politique délimitant clairement le cadre de leurs interventions. L'absence de délibération politique au sommet conduisant d'ordinaire les instances politiques confédérales à s'exprimer avec parcimonie sur le sujet, ces techniciens confédéraux disposent en outre d'une forme de monopole de fait dans l'affirmation des positions défendues par leurs organisations respectives¹. Plusieurs raisons semblent à même d'expliquer la généralisation de cette répartition des responsabilités au niveau confédéral². Dans tous les cas, elle reflète la volonté des élus confédéraux de ne pas s'impliquer directement dans la gestion du 1 % logement et révèle l'importance secondaire qu'ils accordent à la question du logement par rapport aux domaines identifiés comme prioritaires dans l'action syndicale³.

L'autonomie relative dont dispose les permanents confédéraux en charge du 1 % logement est susceptible d'être vécue comme un avantage par les intéressés. Elle représente indéniablement un facteur de souplesse dans les négociations menées avec les autres organisations. Vue sous cet angle, l'absence de validation politique lève une contrainte et ne peut que contribuer à la rapidité des processus de prise de décision. Le fait que le 1 % logement n'occasionne pas de délibération au sommet des organisations permet en outre aux négociations d'échapper aux clivages partisans et d'aboutir plus facilement à des compromis. Le nombre réduit de participants aux discussions et la stabilité des fonctions qu'ils occupent dans leurs organisations respectives engendrent des habitudes de travail en

mélange tout, on sait pas d'où ça vient... C'est les pouvoirs publics... C'est les pouvoirs publics, c'est une espèce de nébuleuse... Et donc le rôle du syndicalisme là-dedans, c'est rien ! » (entretien URS1)

¹ Telle est la situation qui prévalait au sein du MEDEF au début des années 2000 : « *le 1 % logement n'est pas, sauf exception, un dossier de nature à remonter au plus haut niveau de débat et de décision de la maison* » (entretien CP1).

² Ces raisons ont été mises en avant par plusieurs responsables confédéraux interrogés lors de notre enquête de terrain : l'absence de préoccupation relayée par les structures ne justifie pas de prise en charge politique particulière (voir *supra*), la technicité et la complexité propres au domaine du logement tendent à tenir à distance les responsables qui n'ont pas la possibilité de s'investir à temps plein sur le sujet, la ressource financière drainée par la PEEC est nettement inférieure aux sommes qui circulent dans les autres secteurs de la protection sociale et ne justifierait donc pas une implication équivalente, etc.

³ Cette subordination de la question du logement se traduit également par l'absence d'expertise propre aux organisations syndicales et patronales. À la différence de la santé ou des retraites, cette question ne fait en effet pas l'objet d'études financées par ces organisations.

commun et favorisent un climat de coopération expliquant en partie les propositions et la capacité d'innovation dont les partenaires sociaux font preuve pendant la séquence 1996-2003.

La prépondérance de techniciens confédéraux dans la prise en charge politique du 1 % logement représente cependant aussi un facteur de faiblesse pour les organisations gestionnaires de la PEEC. Ce constat vaut en particulier pour les situations de négociation avec les pouvoirs publics. Si l'absence d'élus dans la phase de préparation des réformes est propice à la construction de compromis entre les acteurs confédéraux, elle peut s'avérer préjudiciable à partir du moment où l'État prend part à la discussion et s'emploie à remettre en cause les moutures conçues par ses interlocuteurs syndicaux et patronaux. En cas de désaccord ou de blocage, l'autonomie accordée aux techniciens confédéraux confine à une forme d'isolement et laisse transparaître un déficit de légitimité politique qui tend à fragiliser les positions défendues par les partenaires sociaux. Et dans les rares occasions où la question du 1 % logement fait l'objet d'un dialogue au sommet entre l'État et telle ou telle organisation professionnelle, la nouvelle suscite parfois la crainte de voir l'institution faire l'objet d'un marchandage incluant d'autres sujets et risquant au final de porter préjudice à la réussite de la modernisation du 1 % logement. Cette crainte illustre parfaitement la fragilité d'un processus de réforme conçu par des acteurs qui parlent et agissent au nom de leurs organisations respectives sans que leurs pratiques ni leurs discours ne soient toujours représentatifs de la volonté politique qui anime ces organisations.

Les effets pervers des moyens mobilisés pour garantir la cohésion de la sphère paritaire

Les limites de l'action mise en œuvre par les partenaires sociaux de l'UESL tiennent aussi à la permanence de divisions internes à la sphère paritaire et aux effets que ces divisions produisent sur l'aptitude des organisations gestionnaires à élaborer des politiques d'emploi en phase avec l'évolution des besoins en logement. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, la préservation de l'unité inter-organisations affichée en 1996 et la production d'une adhésion aux réformes en interne constituent une dimension centrale de l'action mise en œuvre par les artisans de la modernisation du 1 % logement. Alors que la cohésion des acteurs paritaires représente une ressource majeure dans l'échange politique réactualisé avec la création de l'UESL (voir *supra*), on peut se demander si l'accent mis sur cet enjeu n'est pas de nature à contrarier l'élaboration d'une approche apte à renouveler le processus de réforme. Il semblerait en effet que les interventions mises en œuvre dans ce but à l'échelle des

organisations concernées ne sont pas toujours exemptes d'effets pervers au regard de la capacité desdites organisations de produire une telle approche.

L'exemple du MEDEF illustre les cas où la préservation de l'unité se joue à l'échelle de l'organisation. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, le consensus bâti pour éviter tout risque de dénonciation des compromis en interne repose dans l'organisation patronale sur un équilibre d'intérêts où domine la volonté de la Fédération française du bâtiment de maintenir l'existence du 1 % logement et l'investissement de la ressource dans la construction. Cette configuration n'est cependant pas sans poser problème. Si le poids représenté par cette fédération au sein du MEDEF lui permet d'obtenir gain de cause en interne dans le contexte de la création de l'UESL et de l'élaboration des premières conventions réformant les politiques d'emploi du 1 % logement, l'équilibre d'intérêts sur lequel se fonde l'adhésion de l'organisation patronale n'en présente pas moins des signes évidents de fragilité. Faute d'une volonté politique déclarée ou d'une délibération établissant clairement les raisons de l'attachement des employeurs au 1 % logement, la présence du MEDEF dans le dispositif coexiste avec l'expression de positions discordantes provenant d'une tendance partisane d'un retrait du patronat et d'une suppression de la PEEC.

La configuration interne au MEDEF agit sur les permanents en charge du 1 % logement comme une incitation à soustraire ce domaine d'action au débat interne. Cette tendance est renforcée par l'orientation politique qui guide l'action patronale à partir de la fin des années 1990. En effet, la conclusion de compromis actant le principe d'une contribution du 1 % logement au financement de la politique du logement apparaît alors en contradiction flagrante avec la logique de refondation sociale qui repose sur un principe d'étanchéité des régimes paritaires vis-à-vis de la solidarité nationale. Dans ce contexte, la perspective d'un arbitrage défavorable du conseil exécutif ou de la présidence du MEDEF semble constituer une invitation supplémentaire à assortir la gestion politique du dossier 1 % logement d'une relative discrétion sur le sens de l'action menée au nom des employeurs et la valeur des compromis négociés avec les pouvoirs publics¹. Si elle est de nature à conforter la tranquillité des gestionnaires en interne, cette tendance à la discrétion s'impose cependant comme un obstacle dans la légitimation de l'intervention menée par les organisations gestionnaires de la PEEC. Elle limite la capacité du MEDEF de partager des objectifs communs avec les centrales syndicales et joue contre l'affichage d'un projet politique donnant son sens à l'action

¹ La contrainte exercée par le contexte interne au MEDEF est soulignée par l'un de nos interlocuteurs syndicaux : « *De toute façon le dossier n'est pas médiatique. Si un jour il le devenait, une position plus politique risquerait de l'emporter au MEDEF* » (entretien CS5).

menée au titre de la PEEC¹. Elle ôte aux partenaires sociaux la possibilité de prendre des initiatives politiques fortes à l'instar d'un accord national interprofessionnel explicitant la nature de leur attachement envers l'institution et les finalités qu'ils poursuivent en son sein. Faute de rendre visible l'existence d'un lien entre l'intervention du 1 % logement et la réalisation d'un projet en phase avec l'évolution des besoins économiques et sociaux, la nature de la prise en charge opérée par le MEDEF participe des facteurs qui empêchent d'établir la valeur de la modernisation du 1 % logement auprès des entreprises, de l'État et de l'opinion publique.

La sauvegarde de l'unité de l'acteur paritaire se détermine également dans les rapports inter-organisations. Ce cas de figure est illustré par les relations qui se développent entre les syndicats représentant les salariés dans le cadre de l'élaboration des conventions négociées avec les pouvoirs publics. On a déjà souligné les désaccords suscités par la logique de modernisation du 1 % logement auprès de plusieurs organisations et le rôle central joué par la CFDT dans la régulation des effets déstabilisateurs qui en résultent pour la cohésion de la sphère syndicale². Plusieurs moyens sont mis en œuvre à l'initiative de cette confédération pour favoriser la conclusion des conventions en dépit des oppositions que certaines orientations alimentent auprès des autres organisations syndicales. Le choix des partenaires sociaux de déléguer à l'UESL la signature des accords constitue l'un d'eux. En dispensant les autres syndicats de signer les conventions négociés par la CFDT, ce choix évite à ces organisations de devoir en assumer le coût politique auprès de leurs bases et d'apparaître en porte-à-faux par rapport aux positions qu'ils défendent par ailleurs.

La décision de consolider la structure de rétribution attachée à la gestion de la PEEC et de réorienter celle-ci vers les échelons confédéraux des organisations représentant les employeurs et les salariés représente également un outil essentiel dans la production d'un consentement collectif aux réformes. La manière dont les responsables confédéraux du

¹ Cette limite s'applique même dans les cas où les ingrédients semblent réunis pour soutenir la thèse d'une gestion du 1 % logement intégrée au sein d'un projet politique plus large. Il est particulièrement frappant à ce propos que le renforcement de l'inscription du 1 % logement dans le champ de la protection sociale n'ait jamais été clairement revendiqué comme tel par les partenaires sociaux suite à la conclusion quinquennale de 1998 créant les aides loca-pass.

² Cf. chapitre VII. Les désaccords suscités par les conventions conclues sous l'égide de l'UESL sont plus ou moins marqués selon les organisations. La CFTC affiche clairement ses divergences avec les principales orientations des conventions conclues en 2001 (caractère centralisé de l'AFL, réduction des ressources disponibles pour financer les prêts pour l'accession, remise en cause du principe de l'initiative locale, etc.) et appelle ses mandataires nommés dans les CIL à la « vigilance » (*La vie à défendre, le magazine de la CFTC*, supplément au n° 93, décembre 2001). À un degré moindre, les autres centrales syndicales affichent des réserves sur la création des aides loca-pass (dont la CGC souligne notamment les effets potentiellement déresponsabilisants pour les locataires) et la mise en place de l'aide mobili-pass (dont la CGT et FO s'inquiètent qu'elle ne favorise le phénomène des délocalisations d'entreprises).

MEDEF et de la CFDT tirent partie de cet instrument a été abordée dans le chapitre précédent. Il convient ici de souligner les effets pervers qui semblent résulter d'une stratégie consistant à répartir équitablement les ressources symboliques et financières afférentes à la prise en charge du 1 % logement¹. Si elle permet d'obtenir l'adhésion d'organisations en désaccord avec certaines clauses insérées dans les accords, cette stratégie n'en recèle pas moins un facteur d'inertie dans la logique de modernisation des emplois du 1 % logement. En contribuant à consolider la position des permanents confédéraux dans leurs organisations respectives, elle paraît en effet de nature à figer partiellement l'intervention du 1 % logement. Plusieurs exemples permettent d'illustrer ce risque. L'aménagement d'une structure de rétribution *ad hoc*, de par l'assurance qu'elle offre aux autres responsables confédéraux de pouvoir bénéficier de contreparties confortant leur espace d'autonomie en interne, peut engendrer un intérêt à ne pas voir changer le système chez certains permanents pour qui « *chaque année passée est une année de tranquillité et de financement des appareils* »². Par sa tendance à multiplier les activités de représentation institutionnelle, la création de nouvelles structures liées au 1 % logement présente en outre l'inconvénient d'accaparer les responsables nommés à la tête desdites structures et de les détourner de l'élaboration des réformes à entreprendre pour poursuivre la réactualisation de l'emploi des fonds. Les effets induits par la gestion de ces ressources périphériques sont emblématiques de la contrainte qu'exercent les exigences liées à la construction de l'action collective sur l'exercice des responsabilités incombant aux gestionnaires du 1 % logement. La volonté de préserver la tranquillité ou les avancées de chacun comporte à la longue le risque de prendre le pas sur la construction collective du sens à donner à l'outil³.

¹ Cette stratégie se perpétue dans le cadre des conventions conclues dans les années 2000 tout en orientant les ressources les plus significatives sur les organisations les plus motrices dans le processus de réforme. Ainsi, les postes de responsabilités au sein de l'AFL sont confiés à des responsables de la Fédération française du bâtiment (dont l'ancien président de la fédération Alain Sionneau), alors que la présidence d'organismes tels que l'Association pour l'attribution des logements de la Foncière (APALOF) ou l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) revient à des responsables de la CFDT.

² Entretien CS20.

³ Cette contradiction n'est pas propre au 1 % logement. Elle est commune à l'ensemble des systèmes paritaires dans lesquels « *la construction de coalitions inter et intra-organisationnelles susceptibles de stabiliser les relations devient un impératif qui laisse à l'arrière plan les questions de l'adaptation des institutions à leur environnement, du fonctionnement concret des instances paritaires de terrain, des investissements et des compétences qu'elles supposent* » (L. Duclos, O. Mériaux, 1998, *op. cit.*).

2.1.2 Une impuissance à susciter l'adhésion des CIL aux réformes

Les limites de la médiation paritaire et l'absence de projet revendiqué par les partenaires sociaux ont des répercussions importantes sur l'action du 1 % logement pendant les années 1996-2003. Elles pèsent en particulier sur la mise en œuvre des conventions conclues sous l'égide de l'UESL. Dans ce domaine, la justification élaborée par les nouveaux responsables nationaux du 1 % logement afin de susciter l'adhésion des CIL aux réformes peine à atteindre son but. À l'instar de l'intervention développée par l'UNIL en son temps, elle bute sur les résistances des acteurs locaux et se montre en partie impuissante à orienter leurs pratiques dans un sens conforme aux objectifs contractés auprès de l'État. Cette limite conduira rapidement l'UESL à mettre en place des outils coercitifs afin de garantir l'application effective des engagements inscrits dans les conventions. Elle aura dès lors tendance à alimenter les tensions qui s'exercent entre membres locaux et responsables nationaux du 1 % logement, manifestant ainsi au grand jour les difficultés rencontrées par l'UESL pour établir son autorité auprès du réseau des organismes collecteurs de la PEEC et garantir la cohésion de l'institution.

Une logique tacite de dépossession des conseils d'administration des CIL

L'examen du processus de mise en œuvre des premières conventions conclues avec l'État permet de saisir les raisons pour lesquelles la justification de l'UESL, tout en empruntant des voies différentes de celles qui caractérisaient l'intervention de l'UNIL, aboutit à un résultat comparable quant à la disposition des CIL à adhérer aux réformes négociées en leur nom. Ce processus se découpe en plusieurs étapes. Il est d'abord marqué par la manière dont les partenaires sociaux de l'UESL conçoivent la mission d'animation du réseau des CIL qui leur incombe et redessinent le périmètre d'intervention des acteurs paritaires locaux. Dans un premier temps, la question de la place des organismes collecteurs dans le régime conventionnel est éludée par les nouveaux responsables de l'institution. Au cours de l'année qui suit la conclusion de la convention du 17 septembre 1996, l'une de leurs principales préoccupations consiste à définir un modèle économique permettant d'éviter que l'instauration d'une contribution annuelle de 7 milliards de francs (1,07 milliard d'euros) en 1997 et 1998 n'entame la capacité d'investissement des CIL¹. Combinée à un autre

¹ Cf. chapitre VII.

engagement inscrit dans la convention de 1996 – la refonte de l'intervention du 1 % logement dans le financement du logement des personnes défavorisées et des immigrés –, cette recherche accapare alors les efforts des partenaires sociaux. Lorsqu'elle aboutit à la convention entre l'État et l'UESL du 13 mai 1997 relative au maintien des capacités d'investissement du 1 % logement en 1997 et 1998¹, aucun article n'aborde la question des dispositions à prendre afin de garantir la mise en œuvre effective des futures conventions par les CIL.

Cette absence ne signifie cependant en rien que les partenaires sociaux n'ont pas d'avis sur la question. Au contraire, elle est emblématique des vues qu'ils développent depuis le milieu des années 1990 sur le rôle incombant aux CIL dans le processus de modernisation des emplois du 1 % logement. Leur approche prolonge alors la réflexion menée par la CFDT pour redéfinir les modalités de l'implication de l'acteur syndical dans les institutions paritaires². Prenant acte des changements opérés avec la création de l'UESL en 1996, elle repose sur l'idée selon laquelle la responsabilité du conseil d'administration consiste désormais avant tout à s'assurer de l'effectivité de la mise en œuvre des réformes adoptées à l'initiative des partenaires sociaux. En cela, elle véhicule le principe d'une redistribution en profondeur des responsabilités au détriment des mandataires représentant les employeurs et les salariés dans les CIL. Mentionnés par les artisans du processus de réforme comme un maillon essentiel du nouveau régime contractuel et un vecteur du renforcement du paritarisme³, les administrateurs se voient en réalité rabaissés au rang de garde-fous, sinon de témoins passifs⁴. À travers la redéfinition du rôle des mandataires se lit en filigrane un projet visant à vider les conseils d'administration de leur capacité de décision et à restreindre au maximum la marge de manœuvre dont les CIL disposent dans la mise en œuvre des politiques nationales.

¹ La convention prévoit deux moyens de financement : des ressources internes mobilisées par l'UESL (via l'organisation de la remontée des excédents de trésorerie des collecteurs vers le fond d'intervention) et des ressources externes pourvues par un emprunt contracté auprès du Crédit local de France à hauteur de 7,5 milliards de francs.

² Cf. chapitre VII.

³ La rhétorique de la conquête paritaire continue d'être mobilisée afin de justifier cette évolution pendant les années qui suivent la création de l'UESL. À cette occasion, elle inclut l'État parmi les entités par rapport auxquelles l'instauration d'un régime contractuel permet aux acteurs du 1 % logement de s'émanciper. Le secrétaire confédéral du secteur cadre de vie de la CFDT, Jean-Luc Berho, soutient ainsi en 2005 au sujet des partenaires sociaux qu'« ils sont passés d'un rôle plutôt "passif" à une attitude offensive », ajoutant qu'après avoir « plutôt subi ou suivi les évolutions des politiques gouvernementales du logement (ils) ont compris que, plutôt que de servir de "caisse", ils peuvent et doivent être des acteurs importants des politiques du logement (...) » (http://www.cfdt.fr/portail/j_5/confederation, Consulté le 17 janvier 2005).

⁴ Cette dimension apparaît clairement quelques années plus tard dans le propos d'un responsable cédétiste : « Aujourd'hui le rôle d'un administrateur c'est de vérifier que les politiques nationales sont bien mises en place par le collecteur, c'est rien d'autre ! (...) Donc le rôle de l'administrateur se réduit, c'est un rôle de contrôle, c'est plus un rôle de proposition » (entretien CS8).

Plusieurs raisons expliquent l'émergence de cette approche au sein des organisations les plus en pointe dans le processus de réforme. L'une d'elles tient à la structuration du MEDEF et aux difficultés qui en résultent pour l'échelon confédéral dans sa relation avec les mandataires patronaux : faute de pouvoir peser significativement sur les décisions prises au niveau des conseils d'administration – *a fortiori* quand la majorité d'entre eux est présidée par des membres du collège représentant les entreprises adhérentes au CIL – les acteurs confédéraux ont un intérêt à la diminution de l'autonomie de décision dont disposent ces instances politiques. La position des partenaires sociaux renvoie également au contexte récent du 1 % logement et aux marques qu'il a laissées dans les relations entre les différents échelons de l'institution. Alors que les tensions nées pendant le processus conclu par la création de l'UESL demeurent vivaces au sein du réseau des collecteurs, la concentration de la capacité de décision à l'échelle nationale apparaît comme le meilleur moyen de respecter les engagements pris auprès de l'État et d'éviter de prêter le flanc aux critiques. La volonté d'affaiblir les acteurs paritaires locaux du 1 % logement doit également s'interpréter à la lumière des transformations qui se sont opérées dans plusieurs institutions paritaires au cours des années 1990. De ce point de vue, la réforme du 1 % logement s'inscrit dans la continuité des réformes adoptées dans l'assurance-chômage (1993) et dans le système de la formation professionnelle continue (1994). À l'image de celles-ci, elle témoigne « *d'un accord tacite des acteurs – organisations interprofessionnelles, État – pour centraliser des dispositifs échappant à leur contrôle, quitte à restreindre encore leur capacité de médiation* »¹.

Bien que n'apparaissant pas explicitement dans les propos, la tendance centralisatrice qui sous-tend l'approche des promoteurs des réformes ne tarde pas à transparaître dans plusieurs aspects de l'action mise en œuvre par les partenaires sociaux. L'absence manifeste de démarche visant à renforcer la formation des mandataires dans les organisations associées au gouvernement de l'UESL semble participer de cette logique. Certes, la faiblesse des moyens engagés dans ce domaine constitue depuis longtemps une constante dans la prise en charge du 1 % logement par ces organisations. Mais à l'heure des premières réformes élaborées par les partenaires sociaux, cet investissement déficient dans la formation apparaît contradictoire avec les discours valorisant le rôle des administrateurs en matière de contrôle de l'application des conventions. Il semble révéler chez la plupart des organisations concernées une tendance à considérer que le renforcement de la capacité de peser de l'intérieur sur les politiques des CIL n'est plus une priorité.

¹ L. Duclos, O. Mériaux, 1997, *op. cit.*, p. 59.

L'animation du réseau des CIL par l'UESL constitue un autre domaine dans lequel le projet d'amodrissement des responsabilités confiées aux acteurs locaux paraît prendre corps dans les pratiques. L'instauration du nouvel organe fédéral s'accompagne en effet d'une diminution des moyens que les dirigeants de l'UNIL avaient mis en place afin de favoriser la communication et l'apprentissage des CIL : disparition des « forums professionnels » permettant la confrontation et le débat¹, réduction du champ des publications internes. D'une manière générale, les responsables de l'UESL semblent prendre leurs distances avec l'habitude qui conduisait leurs prédécesseurs à venir périodiquement à la rencontre des membres des collecteurs afin d'établir la valeur des orientations définies à l'échelle nationale et de déployer des ressources discursives censées avoir un effet sur les pratiques locales (justification, pédagogie, etc.). Ils offrent l'image de dirigeants ayant tendance à lésiner sur les moyens permettant de susciter l'adhésion de leurs membres associés, comme si cet enjeu ne revêtait en définitive pas grande importance à leurs yeux. Une telle image ne peut dès lors que corroborer l'hypothèse d'un processus de réforme reposant sur la volonté de ramener les CIL au rang d'outils dans la mise en œuvre des conventions – et enclin en cela à pousser jusqu'au bout une logique qui pointait déjà dans la convention du 17 septembre 1996².

Des CIL enclins à se montrer réfractaires au processus de réforme

Cette nouvelle conception des missions et du périmètre d'intervention revenant aux CIL est alors loin de faire l'unanimité auprès des membres de la profession et des acteurs paritaires locaux. La promotion diffuse d'une approche centralisatrice des structures du 1 % logement entre en conflit avec la manière dont la plupart des acteurs locaux se représentent le sens de l'intervention de l'institution – en particulier la capacité présumée de celle-ci à opérer une médiation des besoins en logement au plus près de l'échelle à laquelle ils s'expriment. Elle est en outre de nature à heurter le sentiment d'autonomie qui pousse historiquement une grande partie des acteurs locaux à rejeter toute mesure susceptible d'induire une réduction de leur

¹ Sur ce plan, les Réunions d'information des associés collecteurs (RIAC) ne peuvent prétendre remplacer les manifestations organisées à l'initiative de l'UNIL (congrès, journées d'études, séminaires...). Ces réunions ne forment pas un espace permettant la confrontation avec les représentants de l'État, celle-ci étant désormais reléguée pour l'essentiel dans des arènes discrètes. En l'absence de temps aménagés pour l'expression d'idées contradictoires, elles semblent en outre constituer davantage un espace dédié à l'apprentissage des nouvelles règles du jeu qu'un lieu ouvrant réellement la possibilité d'un débat. Les réseaux de CIL (CIL Leaders, etc.) auront dès lors tendance à se substituer aux instances politiques du 1 % logement dans l'organisation de manifestations contribuant à l'animation du réseau des collecteurs de la PEEC.

² Cette tendance à vouloir réduire l'influence des CIL sur l'orientation des fonds connaîtra par la suite un autre débouché avec la mise en place d'instruments nationaux – AFL, APALOF, APAGL – sur lesquels les acteurs paritaires locaux n'auront pas prise.

autonomie de fonctionnement ou de gestion. Elle s'inscrit enfin en porte-à-faux par rapport à la volonté des CIL de préserver leur accès à des ressources permettant de satisfaire divers intérêts de structure, tels que le maintien d'un lien privilégié avec les entreprises adhérentes (et en particulier les entreprises de grande taille), la préservation des équilibres financiers entre emplois et ressources issues de la PEEC, ou encore l'aménagement de perspectives de développement vers d'autres métiers du secteur du logement.

La transformation amorcée à l'échelle nationale par les partenaires sociaux entraîne l'apparition de multiples motifs de tension ou de clivage avec les CIL. Cette évolution transparaît clairement dans les discours produits à ce sujet par les acteurs locaux. Plusieurs aspects de ce discours révèlent en premier lieu la réticence que leur inspire la perspective d'un renforcement de l'autorité exercée par les partenaires sociaux. Cette réticence – qui une fois de plus représente une constante dans l'histoire du 1 % logement depuis les années 1970 et les aménagements opérés à l'initiative de l'UNIL dans l'organisation du 1 % logement – reflète plus fondamentalement la peur nourrie par les membres des CIL à l'idée que l'émancipation des échelons centraux de l'institution ne s'accompagne pour eux d'une perte de maîtrise sur l'orientation des fonds et le pilotage des organes de gestion. Elle s'applique à plusieurs dimensions du processus de réforme engagé sous l'égide de l'UESL. La création au sein de cette dernière d'un comité paritaire des emplois chargé d'élaborer les futures politiques du 1 % logement en l'absence de tout représentant des CIL conforte chez eux la crainte d'une affirmation de l'autorité des partenaires sociaux s'opérant au prix de leur propre exclusion des instances de décision nationales. L'instauration d'un régime conventionnel censé permettre une plus grande souplesse dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'emploi du 1 % logement engendre une tension avec les interventions développées par les CIL en ce qu'elles renferment un certain nombre d'habitudes et de modes de fonctionnement spécifiques aux acteurs et ancrés dans leurs pratiques.

Les réserves suscitées par le processus de réforme du 1 % logement tiennent en second lieu à la nature des emplois conçus par les partenaires sociaux. Une partie des membres locaux de l'institution ne voit pas d'un bon œil le glissement qu'ils identifient dans les nouveaux emplois créés par la convention de 1998, d'une offre traditionnelle se composant des prêts aux organismes d'HLM et aux accédants à la propriété vers un dispositif constitué d'une série d'aides directes aux salariés – et notamment aux locataires. Mais surtout, le profil spécifique de certains emplois est perçu par une large composante de l'institution comme un risque de distension du lien avec l'entreprise. Pour ces acteurs, la possibilité de délivrer lesdits emplois sans l'accord préalable de l'employeur et l'élargissement des bénéficiaires à des

publics extérieurs aux entreprises adhérentes va à l'encontre d'une pratique fondée sur la notion de contrepartie qui s'est progressivement généralisée parallèlement à la diffusion d'une conception contributive de la PEEC. C'est la possibilité même de susciter l'adhésion des employeurs à l'œuvre engagée qui est susceptible selon eux d'être remise en cause par les réformes conçues à l'échelle nationale¹.

La réticence des CIL se traduit dans les pratiques qu'ils mettent en œuvre dans le cadre de la mise en œuvre des conventions conclues à l'initiative des partenaires sociaux. Dans les faits, cette résistance est loin de constituer un phénomène uniforme, le réseau de collecte de la PEEC demeurant profondément marqué par l'hétérogénéité des intérêts et des valeurs défendus par ses membres. Mais la somme des diverses formes d'obstruction ou d'inertie qui imprègnent les pratiques des acteurs de terrain – celles du moins d'une partie d'entre eux – revêtira progressivement l'aspect d'une tendance lourde aux yeux de responsables confédéraux inquiets des effets induits pour l'efficacité du processus de réforme. Ces oppositions s'observent dans plusieurs secteurs de l'action du 1 % logement pendant les années suivant la création de l'UESL. Elles se manifestent rapidement sur la question du financement des interventions mises en œuvre par les CIL dans le contexte du prélèvement opéré pour financer le PTZ. Dans ce domaine, plusieurs CIL réagissent à la diminution de leurs ressources en restreignant le niveau de leurs investissements dans la construction d'HLM et dans l'aide à l'accession à la propriété de sorte qu'une partie du manque à gagner soit compensée dans leur cas par une réduction des dépenses². Ce sont sensiblement les mêmes acteurs qui refusent le recours aux fonds prêtés par l'UESL dans le cadre de l'emprunt prévu par la convention du 13 mai 1997 relative au maintien des capacités d'investissement du 1 % logement en 1997 et 1998, ceci manifestement dans le but d'éviter toute forme de dépendance financière à l'égard de l'organe politique du 1 % logement.

La tendance réfractaire des CIL apparaît également sur la question des COPARIL. Alors que la convention du 14 mai 1997 pour l'emploi de la participation des employeurs en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières prévoit de renforcer le rôle de ces structures régionales créées dans le cadre de la convention d'objectifs du 26 octobre 1989³, cet engagement restera lettre morte, aucune COPARIL n'étant réellement

¹ Ce risque est résumé dans le constat fataliste que dresse un directeur de CIL concernant la perception des nouveaux emplois : « pour (les employeurs) c'est de l'argent maintenant qui est sorti du monde de l'entreprise et qui est parti dans le domaine public » (entretien DC13).

² Cette pratique est mise en évidence par F. Albareil, 1997, *Orientations stratégiques des collecteurs du 1 % logement en Ile-de-France*, Paris, DREIF, novembre.

³ Cf. chapitre VII. La convention précise que les COPARIL ont vocation à accroître les capacités de médiation du 1 % logement : identification des besoins en logement des publics visés par la convention, définition des

réactivée au cours des mois suivant l'adoption de la convention. À l'instar de ce qui s'était déjà passé au début des années 1990, l'échec de la relance des COPARIL tient alors à la faible disposition manifestée par les acteurs paritaires pour définir des projets communs et décliner territorialement la contractualisation avec les pouvoirs publics. Il s'explique dans une large mesure aussi par l'hostilité des directeurs de CIL, qui ont toujours vécu – non sans raison – l'existence des COPARIL comme un risque pour le maintien de leur autonomie de décision et qui opposent à ces structures paritaires le modèle des URCIL dans lesquelles ils sont majoritaires.

La délivrance des nouveaux emplois créés dans le secteur locatif constitue un troisième domaine occasionnant une résistance à l'intérieur du réseau des organismes collecteurs. Le manque d'adhésion des CIL envers les aides directes aux personnes que sont l'avance du dépôt de garantie et la garantie de loyers se manifeste une première fois dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du 13 mai 1997. Alors que plusieurs types d'emplois sont identifiés par les signataires comme étant de nature à renforcer l'action du 1 % logement en faveur du logement des populations ayant des difficultés particulières, les CIL ont tendance à délaisser ces aides au profit du financement de la construction et de la réhabilitation du parc d'HLM (dont une partie appartient à leurs sociétés filiales). Une retenue comparable accueille la décision inscrite dans la convention quinquennale du 3 août 1998 de transformer ces aides expérimentales en emplois de droit. Peu disposés à délivrer des prestations dans lesquelles ils perçoivent un risque de distension du lien avec l'entreprise (voir *supra*), un grand nombre de CIL peinera à s'approprier ce que l'on nommera bientôt les aides loca-pass. Cette circonspection constitue alors l'une des principales raisons expliquant les difficultés rencontrées par ces aides pour atteindre les objectifs de distribution définis par les signataires de la convention quinquennale.

La mollesse du démarrage des aides loca-pass en particulier pousse les partenaires sociaux de l'UESL à modifier leur manière de piloter le réseau de collecte et à adopter des instruments coercitifs de sorte qu'ils puissent garantir la mise en œuvre des emplois issus des conventions. S'appuyant sur une évaluation qui met en évidence la lenteur de la montée en régime des nouveaux emplois et le caractère hétérogène de leur distribution sur le territoire¹,

modalités d'intervention adaptées, information des entreprises, etc. Leur renforcement doit également contribuer à améliorer la coordination des interventions menées au titre de la PEEC avec celles des pouvoirs publics, en favorisant notamment la définition conjointe avec le préfet d'orientations s'imposant à l'ensemble des collecteurs du département et l'harmonisation des actions du 1 % logement avec le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

¹ Menée conjointement par l'ANPEEC et les services de l'État durant le printemps 2000, cette évaluation pointe en outre plusieurs dysfonctionnements dans le paramétrage des nouveaux emplois (faible lisibilité, caractère

le conseil d'administration de l'UESL entreprend durant l'été 2000 de remédier au problème et adopte une délibération déclinant une série de dispositions applicables au 1^{er} septembre¹. Les mesures les plus significatives concernent la distribution des prêts complémentaires pour l'accèsion à la propriété (dont le volume est contingenté *via* la définition d'une enveloppe financière maximale valable pour l'ensemble des collecteurs), le profil des nouveaux emplois (qu'il s'agit de simplifier et d'élargir²) et les modalités de leur distribution par les CIL. Ce dernier point apporte un changement essentiel dans la relation avec les organismes collecteurs. Afin de stimuler la montée en régime des nouveaux emplois, l'UESL conçoit un système de mutualisation financière et de sanction destiné à obtenir des CIL qu'ils s'impliquent sans arrière-pensées dans la mise en œuvre de la réforme. Ce système repose sur plusieurs éléments. La définition d'une clef de répartition des objectifs de distribution déclinés à l'échelle de chaque CIL vise à favoriser une diffusion homogène des nouveaux emplois sur l'ensemble du territoire. La création d'un mécanisme de remontée des trésoreries des collecteurs doit favoriser la mutualisation d'une partie de la ressource financière au niveau de l'UESL et doter celle-ci d'une capacité à orienter les décisions des CIL en matière d'utilisation des fonds. Cette influence repose sur le recours à un système de bonus-malus dont l'emploi permet de redistribuer les fonds mutualisés en fonction des volumes d'aides distribuées et, dans ce cadre, de pénaliser les organismes dont les résultats sont inférieurs aux objectifs.

Une controverse fondamentale entre logique d'influence et logique d'adhésion

La mise en place d'un dispositif de mutualisation de la ressource financière et de sanction contribue à raviver les tensions nées du processus conclu par la création de l'UESL. Si l'initiative des partenaires sociaux porte rapidement ses fruits et contribue à faire décoller la distribution des nouveaux emplois dès le quatrième trimestre de l'année 2000³, elle n'est pas sans heurter un certain nombre de responsables locaux. Survenant alors que le processus de

restrictif des conditions d'accès) et la préférence manifeste qu'un grand nombre de CIL entretient envers les emplois traditionnels du 1 % logement.

¹ Ces mesures feront l'objet d'une négociation avec l'État afin de définir les termes de leur inscription dans le champ conventionnel. La négociation aboutira à la conclusion de l'avenant du 7 mars 2001 à la convention quinquennale de modernisation du 1 % logement.

² Deux des mesures conçues dans cette perspective concernent les aides loca-pass : l'avance du dépôt de garantie est transformée en avance non remboursable et la durée de la garantie de loyer en cas d'impayés est allongée.

³ La montée en régime se poursuit sur l'année 2001, au termes de laquelle 360 000 aides loca-pass ont été distribuées, soit près de cinq fois plus que l'année précédente. La distribution des aides pass-travaux connaît lors une trajectoire similaire (106 000 prêts accordés en 2001 contre 18 200 en 2000).

modernisation du 1 % logement est engagé depuis plus de trois ans, elle est vécue comme une entaille supplémentaire à l'idée que ces acteurs se font de la place des CIL dans l'institution et de la nature de leurs missions. Elle alimente ce faisant la controverse qui enfle au début des années 2000 entre une partie de la profession et les artisans des réformes. Au-delà de la variété des sensibilités et des opinions représentées au sein du réseau de collecte, une tendance se dégage pour mettre en cause certaines dimensions de l'action engagée par les partenaires sociaux. Qu'elle s'opère de manière sous-jacente dans les relations que les CIL entretiennent avec l'UESL ou qu'elle se manifeste de manière explicite dans les arènes de débat rassemblant les différents niveaux de l'institution, la confrontation qui s'en suit peut s'appréhender sous l'angle des reproches que les acteurs s'adressent réciproquement et des arguments autour desquels la dispute se structure¹.

La confrontation porte d'abord sur la nature des intérêts qui sous-tendent le processus de modernisation du 1 % logement. Chacun se voit reprocher la manière dont il s'inscrit dans ce processus et les buts qu'il semble poursuivre dans ce cadre. Pour les membres des CIL, les transformations effectuées à l'initiative des partenaires sociaux et l'autoritarisme qui sourd des pratiques de l'UESL conduisent non seulement à leur exclusion des processus de décision à l'échelle nationale², mais contiennent également en germe le risque d'une disparition à terme de l'autonomie de gestion définie par les textes de 1953. Pour les partenaires sociaux, les difficultés occasionnées par la mise en œuvre des nouveaux emplois dénotent de la part des CIL une incapacité à prendre la mesure des enjeux politiques³ et une volonté d'imposer leur autonomie de fonctionnement au détriment du renforcement de l'efficacité sociale du dispositif.

La controverse entre gestionnaires locaux et artisans nationaux des conventions a trait ensuite aux dysfonctionnements qui se manifestent dans le cadre du processus de réforme et à l'identification des responsabilités afférentes. Les CIL reprochent à l'UESL une animation déficiente du réseau (manque de communication⁴, absence d'accompagnement des CIL dans

¹ Rédigé dans le but de saisir les lignes de force qui se dégagent des échanges de pratiques discursives produits sur la scène du 1 % logement, le développement qui suit ne rend pas toujours compte de la diversité des points de vue coexistant à l'intérieur du réseau des CIL ou dans la sphère paritaire.

² Le comité des collecteurs, créé au sein de l'UESL pour favoriser le dialogue sur la définition des politiques d'emploi, apparaît rapidement à ses membres dépourvu de capacité à peser sur les décisions prises au sein du conseil d'administration.

³ Les partenaires sociaux reprochent notamment aux CIL de vivre l'AFL comme un concurrent au secteur de la construction aidée. Le sentiment de faire face à une certaine ingratitude de la part des CIL sous-tend parfois le discours d'acteurs confédéraux estimant que leur intervention contribue au renforcement de la légitimité du 1 % logement et, ce faisant, à la préservation de la pérennité des structures.

⁴ Les membres des CIL pointent notamment un déficit d'information sur la teneur des négociations engagées à l'échelle nationale et les enjeux expliquant l'orientation des réformes conclues avec l'État.

l'acquisition des compétences induites par la mise en place des nouveaux emplois, instabilité des règles du jeu, etc.), la mise en place d'outils rigides et coercitifs (enveloppes financières, dispositif de mutualisation et de sanction sur les nouveaux emplois¹...) et la définition de politiques d'emplois en décalage avec l'expression des besoins locaux (fixation d'objectifs ne prenant pas en compte les spécificités territoriales, contingentement du prêt complémentaire pour l'accession à la propriété, création d'emplois complexes et inapplicables²...). Les partenaires sociaux critiquent les limites de l'action des organismes collecteurs. Ils pointent chez ceux-ci une certaine impuissance à innover et à adapter leurs pratiques au regard de l'évolution des besoins en logement (difficulté à distribuer les nouveaux emplois, attachement aux emplois traditionnels en dépit de leur inefficacité³), une tendance à conserver des logiques commerciales et à perpétuer la concurrence qui s'exerce autour de la collecte de la PEEC, une propension à développer des pratiques détournant l'esprit des conventions (tendance à vouloir conserver un pouvoir décisionnaire aux chefs d'entreprises⁴), ou une disposition à contourner les règles du jeu (instauration d'une régulation de l'accès aux emplois de droit⁵).

¹ Est également pointée la défaillance du dispositif liée à l'inadaptation de la clef de répartition et aux inégalités qu'elle engendre entre les CIL en matière de compensations financières et de sanctions. Sur ce point, voir Cour des comptes, 2006, *op. cit.*, p. 329.

² La critique porte spécifiquement sur le sécuri-pass, régulièrement assorti du qualificatif d'« usine à gaz » dans les discours des directeurs de CIL.

³ Voir les critiques formulées par la CFDT sur ce thème (*CFDT Nouvelles. Lettre aux responsables Cadre de vie*, mars/avril 1998 et *CFDT Nouvelles. Lettre aux responsables Cadre de vie*, mai/juin 1998).

⁴ Sont ainsi dénoncés les CIL qui maintiennent en apparence la règle de l'accord préalable de l'employeur pour l'octroi des emplois de droit (aides loca-pass, prêt pass-travaux). La critique des partenaires sociaux ne reflète cependant pas la variété des positions qu'adoptent les CIL vis-à-vis des entreprises dans le cadre de la mise en œuvre des conventions. L'enquête menée au début des années 2000 montre qu'une partie des organismes collecteurs mobilise alors un large éventail de moyens pour faire évoluer les perceptions et les pratiques des employeurs dans le sens des orientations inscrites dans les conventions : pédagogie sur l'offre d'emplois du 1 % logement (relativisation de l'utilité sociale du prêt complémentaire pour l'accession à la propriété, démonstration de la pertinence des nouveaux emplois au regard des besoins des salariés), mise en valeur du rôle incombant au chef d'entreprise dans l'accès aux aides du 1 % logement (d'une fonction de régulation vers une fonction de centre d'information sur les aides existantes), etc.

⁵ Cette régulation concerne en particulier les aides loca-pass et s'opère par le biais de l'information. Certains CIL font en effet le choix, après la simplification des nouveaux emplois mise en œuvre en 2000 (voir *supra*), de restreindre la communication sur ces aides en direction des entreprises et surtout des publics bénéficiaires extérieurs à celles-ci. Plusieurs motifs peuvent expliquer une telle position : refus d'une aide recelant un risque de déresponsabilisation des locataires (la garantie de loyer), refus de délivrer des aides relevant de la solidarité nationale, crainte des implications en termes de contentieux d'une distribution à grande échelle de la garantie loca-pass – cette crainte, particulièrement prégnante chez les CIL de petite taille qui n'ont pas les moyens de se doter d'une capacité de recouvrement, pouvant aller jusqu'à inciter les acteurs à filtrer l'accès aux aides pour les ménages jugés peu solvables. Ici encore, ces pratiques sont cependant loin d'être représentatives de l'ensemble du réseau de collecte de la PEEC. La diversité qui prévaut dans la mise en œuvre des emplois en « droits ouverts » est d'ailleurs soulignée par l'un de nos interlocuteurs confédéraux : « *l'art et la manière de le faire à l'intérieur d'un CIL diffère considérablement d'un point à un autre du territoire ! Donc l'impact des individus dans la mise en œuvre est considérable (sur) la manière de faire les choses entre guillemets obligatoires, de les faire bien ou pas bien, de les faire ou de ne pas les faire* » (entretien CP1). De fait, notre enquête indique que plusieurs CIL se sont donnés les moyens de faire connaître les aides loca-pass auprès du public des jeunes de moins de trente *via* la mise en œuvre d'une communication spécifique fondée sur l'activation des réseaux prescripteurs dans le champ du logement (agences immobilières, bailleurs sociaux, syndicats de propriétaires,

Au-delà des objets auxquels elle s'applique (nouveaux emplois du 1 % logement, système de mutualisation et de sanction, etc.), la controverse qui sous-tend les relations entre les CIL et les partenaires sociaux de l'UESL au début des années 2000 présente des analogies évidentes avec celle qui prévalait sur la scène du 1 % logement à l'époque de l'UNIL¹. Elle s'explique par la difficulté qui consiste pour les membres de l'institution à réguler la tension fondamentale qui s'exerce entre les deux exigences de l'échange politique, c'est-à-dire la représentativité (qui provient de l'adhésion des employeurs et des salariés) et l'influence (que le 1 % logement a vocation à exercer dans un espace de décision politique). En reprochant aux CIL de ne pas saisir le jeu de contraintes qui enserré le 1 % logement et justifie la mise en œuvre des réformes adoptées depuis 1996, les partenaires sociaux se font les chantres d'une stratégie de l'influence. L'ensemble des initiatives qu'ils prennent à la tête de l'UESL est tourné vers la nécessité de transformer l'action du 1 % logement conformément à la demande de changement émanant de son environnement. Les dysfonctionnements qui se manifestent dans certaines dimensions de leur action s'expliquent en partie par l'importance qu'ils accordent à cet impératif et qui les conduit parfois à prendre des décisions propres à contrecarrer les besoins de visibilité ou de transparence dont les gestionnaires de la PEEC se font le relais localement².

Les enjeux sont différents au niveau des CIL. Si une multitude de points de vue et de pratiques coexiste dans le réseau de collecte, tout dans les discours de ses membres témoigne d'une même volonté de protéger le lien avec l'entreprise contre ce qui pourrait conduire à l'altérer. Ce consensus en faveur de la stratégie de la représentativité s'explique par les contraintes spécifiques auxquelles sont soumis les CIL dans leurs interventions – contraintes qui dérivent de leur nature paritaire et du régime juridique de la PEEC (qui offre aux employeurs la liberté de choisir les organismes auprès desquels ils s'acquittent de l'obligation). Il sous-tend la plupart des critiques formulées à l'encontre de l'action engagée par les partenaires sociaux dans le cadre de l'UESL. Deux exemples témoignent de cette

notaires, ADIL, foyers de jeunes travailleurs, réseaux bancaires) et dans celui de l'emploi (agences d'intérim, lycées d'apprentissage et lycées professionnels, etc.).

¹ Cf. chapitres VI et VII.

² Il en va ainsi des changements opérés dans le paramétrage de certains emplois dont une partie renvoie aux aléas des évaluations et des négociations menées avec les pouvoirs publics. Les vicissitudes de l'échange politique avec les pouvoirs publics peuvent également être convoquées pour atténuer le reproche d'opacité auquel s'exposent les partenaires sociaux lors des phases de négociations avec l'État : « *Il faut reconnaître qu'on a des contraintes, la politique conventionnelle avec les pouvoirs publics n'a pas que des avantages, une négociation ça peut être long, on a signé un accord hier alors qu'on était d'accord il y a 4 mois ! (...) il y a un problème de circonstance, de moment, de fenêtre de tir, tout ça fait que ça n'a été signé qu'hier. Alors c'est sûr que pour les CIL on est obligés de leur dire : "on sait pas, on n'est pas sûrs..." Et il y a des choses qu'on peut pas dévoiler à l'avance. Donc l'exercice est un peu difficile de ce point de vue là* » (entretien FOP3).

préoccupation. Le premier renvoi à l'instabilité chronique des règles du jeu définies par l'UESL concernant le profil des nouveaux emplois et les modalités de leur distribution. Régulièrement dénoncée par les membres locaux de l'institution, cette fluctuation est de nature selon eux à brouiller l'image des CIL auprès des entreprises : « *On nous explique qu'il faut nous approprier nous CIL les orientations, le problème c'est que souvent ces orientations varient fréquemment dans le temps, on nous demande en même temps de diffuser le message auprès des entreprises et des salariés, la difficulté c'est qu'un message qui change tous les trois mois c'est difficile à diffuser, et en même temps ça rend pas forcément crédibles les acteurs* »¹.

L'encadrement croissant des emplois du 1 % logement est également vécu comme un risque de dégradation de la représentativité des CIL au regard des effets qu'il comporte au niveau des attributions du conseil d'administration. La préoccupation des directeurs de CIL dans ce domaine consiste à éviter que l'élargissement du champ d'intervention de l'UESL et la complexité inhérente aux règles encadrant la distribution des emplois ne conduisent à déposséder les assemblées paritaires de leur capacité à définir des politiques communes : « *Les conseils d'administration de CIL c'est triste, parce que c'est trop technique, il y a trop de technique qui est venue interférer, il n'y a plus de place pour l'expression, de valeur ajoutée des administrateurs (...) ça dénature le fonctionnement de l'institution. Vous avez un conseil d'administration qui est plus ou moins croupion, ça veut dire que ça ne fonctionne pas, qu'on est une agence et non pas le CIL proprement dit, on devient une agence de l'UESL. Une agence on n'a pas besoin de pouvoir politique localement* »². La perspective d'une réduction des prérogatives du conseil d'administration a également des implications au regard de la capacité des CIL à s'inscrire dans leur environnement local. En créant les conditions d'une perte d'intérêt des acteurs économiques et sociaux – et en particulier des employeurs – pour la gestion du 1 % logement, elle constitue un handicap pour ces organismes au sens où elle est susceptible d'appauvrir les connexions qu'ils cultivent dans les milieux patronaux et d'entamer les ressources qu'ils sont à même en retour d'investir dans leurs propres projets de développement³.

¹ Entretien DC9.

² Entretien DC7. Une inquiétude de même nature était déjà formulée par le directeur du CILSE, Gérard Sallières, au lendemain de la signature de la convention du 17 septembre 1996 : « *Une UES forte ne nous dérangerait pas. Il ne faudrait pas cependant que les conseils d'administration soient confinés dans un rôle d'exécutants d'un organisme central* » (*Votre logement*, décembre 1996, p. 12).

³ La présence au conseil d'administration d'acteurs exerçant une influence sur la scène économique et politique locale peut être perçue comme un avantage en particulier dans le cas des CIL engagés dans la constitution d'un groupe immobilier : « *Moi j'ai besoin pour être fort, pour avoir une direction générale forte, une entreprise forte, il faut un conseil d'administration fort, qui puisse être un relais pour nous. On ne leur demande pas de*

Au bout de quelques années seulement, le régime de contractualisation des emplois de la PEEC révèle une certaine impuissance à résoudre l'équation devant permettre au 1 % logement d'articuler les perspectives antagonistes de l'intégration et de l'autonomie. Cette mise en échec apparente alimente le déficit d'autorité qui affecte l'UESL dans les rapports qu'elle entretient avec les CIL. Elle entraîne de part et d'autre l'apparition de pratiques qui ne font en réalité que perpétuer des attitudes prévalant par le passé. Cette évolution s'observe notamment dans le cas de l'UESL. Confrontée à une critique interne de son action, celle-ci est conduite périodiquement à devoir faire des concessions en direction des CIL. Lors de certaines négociations, le processus d'élaboration du compromis voit les partenaires sociaux céder à des revendications précises des acteurs locaux du 1 % logement dans le but d'obtenir leur adhésion à la réforme¹. Les promoteurs de la modernisation du 1 % logement semblent en outre vouloir ménager les CIL en différant la mise en chantier des réformes destinées à rationaliser le réseau de collecte – et en particulier l'engagement d'un vaste processus de regroupement des CIL². Alors même que la critique gestionnaire a joué un rôle central dans le processus menant à la création de l'UESL, cette décision apparaît contradictoire avec l'idée d'un nécessaire renforcement de la crédibilité du 1 % logement au regard des dysfonctionnements pointés par cette critique. Elle s'explique alors en partie par la volonté du MEDEF de tout faire pour éviter de heurter les acteurs patronaux locaux et se dispenser d'avoir à gérer une lutte intestine autour de la répartition des mandats de représentation à pourvoir dans les groupes issus des regroupements.

De leur côté, les CIL adoptent des comportements variés en réponse au déficit d'autorité de l'UESL. Des attitudes relevant de la dichotomie *voice – exit* peuvent être décelées chez certains d'entre eux. Plusieurs directeurs – minoritaires en proportion dans la profession – s'emploient à contester publiquement la légitimité de l'UESL à représenter les CIL, reprochant notamment à l'organe politique de faillir dans son rôle de fédération et de laisser ses membres associés sans défense face aux partenaires sociaux et à l'État. Les

faire notre boulot, mais moi je souhaite avoir un conseil d'administration le plus fort possible, avec beaucoup de compétences, qui puisse vendre le 1 %, vendre le CIL, qui puisse être un relais, un peu autour du MEDEF, soit au niveau central, soit au niveau local, soit au niveau de l'entreprise » (entretien DC13).

¹ Le sens de la démarche est énoncé par un responsable confédéral : « *On ne réforme pas une institution contre ses membres, c'est une évidence. On réforme une institution en faisant en sorte que ses membres adhèrent aux réformes* » (entretien CS15). La décision d'étendre le bénéfice de l'avance du dépôt de garantie aux occupants du parc locatif social illustre la propension de l'UESL à composer avec les demandes des CIL. Adoptée avec les autres mesures de simplification et de stimulation des nouveaux emplois prévues par l'avenant du 7 mars 2001, cette disposition permet en quelques mois de dynamiser la distribution des avances loca-pass, une part importante des aides étant attribuées à des ménages logés par des SA d'HLM filiales des CIL.

² La définition de limites strictes à l'utilisation des fonds non réglementés constitue la seule réforme notable engagée dans les années 1996-2003 concernant les conditions d'activité des CIL.

pratiques qu'ils développent dans cette perspective consistent à s'opposer ouvertement aux orientations définies à l'échelle nationale, qui incitant le conseil d'administration à adopter des motions de défiance contre les conventions signées par les partenaires sociaux, qui produisant des précisions alarmistes sur l'impact des nouvelles politiques d'emploi au regard de la capacité du CIL à faire face à ses responsabilités et à répondre aux besoins en logements. D'autres pratiques se développant au sein du réseau de collecte au début des années 2000 visent à soustraire le CIL au cadre défini par le régime conventionnel. Certaines consistent à tenter de contourner les règles imposées par l'UESL. Une poignée de dirigeants semble ainsi succomber un temps à la tentation de faire collecter la PEEC par des filiales SA d'HLM en lieu et place du CIL de façon à échapper aux prélèvements qui s'appliquent aux fonds de trésoreries des organismes collecteurs.

Plusieurs pratiques ressortent des tendances dissidentes qui s'étaient déjà manifestées au cours des années 1990¹. Elles consistent pour les responsables locaux à modifier le capital de leurs filiales de construction en organisant des augmentations de capital réservées destinées à diluer les parts détenues par les CIL (et donc indirectement par l'UESL) et à placer les sociétés sous le contrôle d'entités ayant une implantation territoriale – le plus souvent des fédérations patronales. L'essor de ce type d'opérations au début des années 2000 tient à un ensemble complexe de raisons. Parmi celles-ci, on peut mentionner l'anticipation par les CIL de la levée de la « règle des dix voix » qui empêche historiquement les actionnaires d'exercer leur capacité de décision dans les SA d'HLM, les inquiétudes suscitées localement par la création de l'AFL², ainsi que la volonté d'assurer l'autonomie du CIL vis-à-vis des partenaires sociaux et de garantir la pérennité des structures en cas de disparition de la PEEC. L'ampleur prise par le phénomène pousse les partenaires sociaux – et en premier lieu le MEDEF – à réagir. La réforme de la gouvernance des SA d'HLM inscrite dans la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine s'interprète comme le produit de cette intervention. En modifiant les règles de gouvernance desdites sociétés, elle permet aux partenaires sociaux de l'UESL de maintenir le patrimoine bâti dans la sphère d'influence du 1 % logement. Elle vise également à permettre au MEDEF de faire l'économie des conflits internes que la lutte pour le contrôle des SA d'HLM avait tendance à engendrer localement entre certaines fédérations patronales.

¹ Cf. chapitre VII.

² Plusieurs dirigeants de CIL voient initialement dans le nouvel organisme un outil permettant aux partenaires sociaux nationaux de prendre le contrôle des SA d'HLM selon un scénario à préciser (par exemple la constitution de l'AFL en holding chargée de racheter les parts détenues par les CIL dans le capital des sociétés concernées).

2.1.3 Une incapacité à restaurer la légitimité du 1 % logement auprès de son environnement

La faiblesse de la médiation syndicale et l'absence de ligne politique identifiable au fil des réformes successives ne permettent pas pendant les années 2000 au processus de modernisation du 1 % logement d'atteindre son but qui est de renforcer la légitimité de l'institution. Outre les effets stériles qu'elles engendrent sur le rendement de la justification interne et la capacité de l'UESL à asseoir son autorité sur le réseau des CIL, ces limites pèsent sensiblement sur l'efficacité de la justification élaborée à l'intention de l'environnement du 1 % logement. Elles rognent considérablement la portée de cette justification quand celle-ci vise à démontrer la capacité du 1 % logement à produire un bien commun, c'est-à-dire l'aptitude de l'institution à composer des intérêts antagonistes sur la scène sociale et à conduire ses membres à placer leurs interventions au service d'un intérêt supérieur. Elles empêchent partiellement les partenaires sociaux d'établir la capacité du 1 % logement à s'inscrire dans une logique d'accompagnement de la politique du logement, c'est-à-dire de mettre en œuvre une action représentant une valeur ajoutée dans la production de l'action publique et de s'imposer comme une institution ayant légitimité à intervenir dans un espace de décision politique.

Il s'agit ici de cerner la relation de causalité qui lie les limites de la prise en charge du 1 % logement par les acteurs paritaires et la mise en échec de la justification élaborée par les partenaires sociaux de l'UESL. Ces mécanismes causaux ressortent des pratiques mises en œuvre par les acteurs de l'institution, au niveau national comme au niveau local. Déjà manifestes par le passé – ils participent de la continuité qui existe entre les transformations engagées en 1996 et le processus de transformation qui s'était déroulé jusqu'alors –, ces mécanismes sont engagés pour une large part dans le processus de réforme conclu par l'adoption de la loi MOLLE (dont la plupart des facteurs causaux en tant qu'elle sanctionne une perte de légitimité du 1 % logement se révèlent être en réalité des facteurs structurels).

Une difficulté endémique à produire un bien commun

Ainsi que l'ont révélé plusieurs séquences historiques – le processus d'élaboration de la Réforme tranquille en 1983 notamment¹ –, l'impuissance des acteurs paritaires à définir un projet politique dans le domaine du logement altère leur capacité à engendrer un bien

¹ Cf. chapitre VI.

commun dans l'emploi des fonds issus de la PEEC. Cette difficulté se perpétue dans le cadre de l'action mise en œuvre par les partenaires sociaux de l'UESL. Elle provient en premier lieu des modalités de la prise en charge politique du 1 % logement au niveau des organisations concernées (voir *supra*) et des effets qui en résultent en termes de capacité des acteurs paritaires à produire une approche autonome de la question du logement. Ainsi, le déficit de représentation inhérent à cette prise en charge (prépondérance des techniciens confédéraux en l'absence d'implication des élus, tendance à élaborer des projets de convention hors de toute référence au contenu des revendications émanant des structures) interroge sur la propension de membres de l'institution à mettre en œuvre une approche qui soit pleinement représentative des intérêts des employeurs et des salariés. Le fait que les gestionnaires confédéraux du 1 % logement peinent visiblement à inscrire les réformes dont ils sont les artisans dans un projet politique plus vaste questionne en outre leur capacité à placer le 1 % logement au service d'un projet articulant emploi et logement.

Cette limite spécifique est illustrée par l'exemple de l'AFL et la manière dont les instances politiques des régimes de retraites complémentaires AGIRC-ARRCO se positionnent par rapport à celle-ci. Le rapport distant qu'entretiennent ces régimes paritaires vis-à-vis d'un organisme pourtant conçu comme un moyen de consolider leur modèle économique est révélateur de l'absence de transversalité qui caractérise la gestion politique du 1 % logement dans les organisations interprofessionnelles¹. Négociée en l'absence d'une concertation préalable avec les responsables en charge de la question des retraites en interne, la réforme créant l'AFL témoigne davantage de la volonté de ses concepteurs de définir un moyen permettant de sanctuariser une partie de la ressource financière du 1 % logement qu'elle ne s'inscrit dans une réflexion liant la question des retraites à celle du logement. Elle dénote un fonctionnement dans lequel les responsables confédéraux en charge du 1 % logement semblent avoir davantage d'interactions avec des interlocuteurs extérieurs – discussions menées avec leurs homologues issus des autres organisations, activités de représentation dans telle ou telle institution au titre du 1 % logement – qu'à l'intérieur de leurs organisations respectives.

¹ La réserve de ces régimes se manifeste dans les années qui suivent immédiatement la mise en place de l'AFL à travers la décision de leurs instances politiques de ne pas prendre en dévolution le patrimoine de l'investisseur. Ce choix, qui implique que l'AFL devra réaliser elle-même la vente des logements avant d'en céder le produit sous forme de subvention aux régimes de retraites, a alors pour effet de réduire la portée politique et symbolique du mécanisme de dévolution tel qu'il avait été conçu par les promoteurs des conventions d'octobre et de décembre 2011. Il semble pouvoir être expliqué par l'absence de consigne donnée aux administrateurs syndicaux et patronaux des régimes de retraite qui ignoraient visiblement tout des enjeux politiques de la dévolution.

Cette coupure apparaît de nature à dégrader la perception de l'action engagée par l'institution 1 % logement dans sa globalité. Elle met en évidence les limites du processus d'élaboration des réformes en tant qu'il relève d'une communauté d'acteurs de taille réduite dont les réflexions sont polarisées par l'enjeu de la légitimation du 1 % logement¹. La faible disposition des acteurs confédéraux à porter la question du logement à l'intérieur de leurs organisations s'apparente ce faisant à un facteur de perte de légitimité au regard des vertus attendues de la gestion paritaire. Alors que les prérogatives confiées aux représentants des employeurs et des salariés reposent en partie sur leur aptitude à opérer des liaisons entre les différents risques dont ils ont la charge, la nature de la prise en charge du 1 % logement par les partenaires sociaux recèle un facteur de cloisonnement qui pèse sur leur capacité à inscrire l'action de l'institution dans une logique de protection sociale.

Les difficultés rencontrées par les acteurs paritaires pour produire un bien commun s'expliquent en second lieu par le déficit d'autorité caractéristique de la relation qu'entretient l'UESL avec les CIL. Dans ce domaine, l'absence de projet politique clairement affiché par les partenaires sociaux se traduit par la permanence de dysfonctionnements qui tendent à rejaillir sur la légitimité du 1 % logement en dépit des réformes conclues au plan national. Elle se manifeste d'abord par une incapacité du processus de réforme à placer les représentants des salariés en position d'accroître leur influence dans la gestion de la PEEC. Faute d'atténuer l'asymétrie de pouvoir qui s'exerce dans les instances politiques des CIL, le processus de réforme ne parvient pas au niveau local à œuvrer au renforcement du paritarisme du 1 % logement qui constitue pourtant une ambition déclarée des partenaires sociaux. Ce faisant, il maintient l'institution dans l'impossibilité de réaliser l'une de ses vertus présumées – la contribution au rééquilibrage des rapports employeurs-salariés – et prive celle-ci d'un moyen qui lui aurait permis d'améliorer la perception de son action auprès de ces derniers. En échouant à créer les conditions d'une confrontation équilibrée entre représentants du Capital et du Travail, la modernisation du 1 % logement reproduit en outre une configuration dans laquelle les carences du paritarisme empêchent la délibération de receler le mécanisme instituant censé lui permettre d'engendrer un intérêt supérieur aux intérêts représentés par les membres des assemblées paritaires.

Le déficit d'autorité de l'UESL se traduit ensuite par une certaine impuissance des partenaires sociaux à faire vivre les conventions qu'ils ont conclues avec l'État.

¹ Cette dimension spécifique de la modernisation du 1 % logement alimente au cours des années 2000 une remise en cause du caractère démocratique du gouvernement de l'institution. Elle est pointée notamment par les élèves de l'École Nationale d'Administration lorsqu'ils évoquent, pour désigner la composition des instances politiques du 1 % logement, un « *club relativement fermé au renouvellement limité* » (2005, *op. cit.*, p. 13).

Cette impuissance, qui témoigne des difficultés rencontrées par les acteurs confédéraux pour imposer leur propre version des accords auprès des gestionnaires locaux de la PEEC, marque aussi une incapacité des responsables nationaux de l'institution à échapper aux divisions internes à celle-ci. Si ces divisions trouvent alors leur expression la plus radicale dans les tendances sécessionnistes qui semblent animer une minorité de CIL, elles se manifestent dans l'ensemble du réseau des collecteurs sous la forme de tensions liées aux dysfonctionnements caractéristiques de l'animation mise en œuvre par l'UESL (voir *supra*). Les divisions s'observent également à l'intérieur de la sphère paritaire, échelle où l'existence d'un consensus de façade entre les partenaires sociaux ne parvient pas à contenir les voix discordantes émanant de certaines organisations. Le spectacle des clivages qui traversent le 1 % logement constitue dès lors une limite évidente à l'entreprise de légitimation engagée sous l'égide de l'UESL. Il prive en effet les acteurs paritaires de ce qui constitue une condition majeure de leur crédibilité dans l'échange politique avec l'État, c'est-à-dire leur capacité à garantir la cohésion de l'institution en dépit des tensions inhérentes à son intégration accrue dans la politique du logement. En l'absence d'une telle capacité, le 1 % logement se trouve de nouveau à la merci des initiatives visant à restreindre le périmètre d'intervention des partenaires sociaux ou à capter une partie de sa ressource financière.

C'est le constat qui s'impose à la lumière des conditions d'élaboration de la réforme de la gouvernance du 1 % logement en 2009. Marqué par la vigueur du conflit interne au MEDEF, le processus conclu par l'adoption de la loi MOLLE a vu les pouvoirs publics tirer parti de divisions privant les partenaires sociaux de la capacité de négociation qui, par le passé, leur avait souvent permis d'atténuer la portée des projets gouvernementaux. À travers le cas de la Fédération française du bâtiment, il a également mis en évidence la fragilité de positions bâties sur des équilibres d'intérêts faisant la part belle aux intérêts économiques (voir *supra*). En plus de contribuer à déstabiliser un peu plus la délégation patronale dans les négociations avec l'État, la mise en cause de cette fédération *via* la révélation d'une série d'abus imputés à ses dirigeants a partiellement fissuré le consensus qui permettait depuis le début des années 2000 de contenir l'influence des détracteurs du 1 % logement au sein du MEDEF¹.

¹ Vue sous cet angle, la réforme de 2009 dispose d'un précédent avec la décision de relever le seuil de la PEEC de dix à vingt salariés. Adoptée dans le cadre des mesures d'urgence pour l'emploi prises par ordonnances le 2 août 2005, cette décision ne suscite pas de protestations notables de la part du patronat. Cette absence de réaction particulière – qui s'observe aussi chez les organisations syndicales dans un contexte qui les conduit à concentrer leurs efforts sur la lutte pour la suppression du Contrat nouvelle embauche – semble alors indiquer que la mesure n'avait pas que des opposants au sein du MEDEF et que le gouvernement a pu tourner cette situation à son avantage.

L'incapacité de l'UESL à susciter l'adhésion des CIL aux conventions conclues avec l'État est également de nature à entamer la légitimité du processus de modernisation du 1 % logement lorsqu'elle conduit les acteurs confédéraux des organisations syndicales et patronales à devoir faire des concessions en contradiction plus ou moins flagrante avec l'approche qu'ils défendent par ailleurs (voir *supra*). La décision d'élargir le champ des bénéficiaires de l'avance loca-pass aux occupants du parc locatif social est symptomatique de cette tendance qui voit les partenaires sociaux de l'UESL transiger avec les demandes émanant des CIL dans le processus d'élaboration des nouveaux emplois¹. En manifestant la difficulté qui consiste pour les responsables politiques du 1 % logement à produire des décisions s'élevant au-dessus des intérêts de leurs membres-associés, ce type de mesures contribue à diffuser l'image d'une institution animée par des intérêts dégradés. Le phénomène n'est pas nouveau à l'échelle du 1 % logement : la disposition des acteurs paritaires à s'aligner sur la logique de pérennisation de l'outil propre à la technostructure des CIL et la tendance des représentants des salariés à joindre leurs voix à celle du patronat pour dénoncer les initiatives de l'État comptent parmi les attitudes qui conduisent historiquement à brouiller la perception de l'intervention du 1 % logement.

L'incapacité du processus de réforme à asseoir sur une base proprement politique l'attachement que les acteurs paritaires nourrissent à l'endroit du 1 % logement prolonge ces tendances qui fondamentalement engendrent une suspicion quant aux raisons motivant l'engagement des organisations professionnelles dans le gouvernement de l'institution. Culminant lors du processus d'élaboration de la réforme de 2009 et la révélation des « affaires » impliquant plusieurs responsables de l'institution, cette suspicion était déjà à l'origine du processus de modernisation engagé à partir de la fin des années 1990. Elle se nourrit principalement pendant cette période de l'orientation donnée à certains emplois et du poids représenté par les intérêts économiques dans la construction des compromis afférents. Cette influence apparaît à l'occasion des conventions conclues en septembre et en décembre 2001, les perspectives d'activités engendrées en faveur du secteur du bâtiment par l'instauration d'une contribution au renouvellement urbain et par la création du puissant investisseur immobilier que l'AFL a vocation à devenir ne pouvant alors à échapper à aucun observateur.

¹ L'élargissement de la distribution de cette aide – dont on sait qu'il vise notamment à permettre de sécuriser l'accès au logement dans le parc des filiales SA d'HLM des CIL – recèle un effet d'aubaine, le montant du dépôt de garantie demandé à l'entrée dans les lieux ne pouvant désormais excéder un mois de loyer dans le parc locatif social.

Le poids des intérêts sectoriels se manifeste également dans le cadre de la convention du 20 décembre 2006 qui instaure la Garantie des risques locatifs (GRL). Destiné à améliorer la couverture des impayés de loyers offerte par la garantie loca-pass à laquelle il se substitue¹, le nouveau dispositif repose sur un mécanisme de compensation financière permettant d'associer le secteur des assurances privées et répond directement en cela au souhait de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)². Les choix arrêtés lors du processus d'élaboration de ces emplois témoignent à chaque fois de la nécessité qui conduit le MEDEF à vouloir ménager les intérêts économiques regroupés en son sein. En cela, ils vérifient une caractéristique récurrente de la réforme des institutions paritaires, selon lequel « *le principal trait saillant de la négociation est le degré de dépendance des compromis atteints entre chaque "camp" envers les compromis atteints à l'intérieur de chaque organisation* »³. Ils s'ajoutent dès lors aux facteurs qui pèsent sur la justification élaborée par les partenaires sociaux pour démontrer leur capacité à dépasser le cadre des intérêts collectifs – ou particuliers – qu'ils défendent ainsi que leur propension à placer leur action sous le signe de la recherche du bien commun.

L'absence de projet politique étayant le processus de réforme engagé sous l'égide de l'UESL et l'impuissance des partenaires sociaux à expliciter le fondement du sentiment d'attachement qui les lie à l'institution ont enfin pour effet d'alimenter une remise en cause du paritarisme du 1 % logement. Cette propriété se manifeste de manière évidente à l'occasion du processus législatif conclu par l'adoption de la loi MOLLE. À l'instar de ce qui s'était déjà révélé dans plusieurs épisodes passés, une partie des condamnations formulées contre les acteurs paritaires pendant cette période provient d'entrepreneurs concurrents de représentation. C'est le cas du collectif Jeudi noir dont les critiques répétées en 2008-2009 véhiculent l'image d'une institution favorisant le prolongement de la domination patronale et inapte à répondre aux nouveaux enjeux sociaux de la question du logement. Imprégnées des accents moraux qui caractérisent les reproches formulés au même moment par la Cour des

¹ Alors que la garantie loca-pass ne couvre que les dix-huit mois suivant l'entrée dans les lieux, la GRL prolonge la garantie des impayés de loyers sur toute la durée du bail. Le champ des bénéficiaires est élargi aux ménages qui, de par leur situation professionnelle ou leur niveau de revenus, présentent des garanties insuffisantes pour les bailleurs (salariés titulaires de CDD ou à temps partiel, saisonniers, jeunes en formation, étudiants, employés de maison, jeunes fonctionnaires...).

² Le dispositif a vocation à compenser les sinistres subis par les entreprises d'assurances qui étendent leurs garanties aux bénéficiaires de la GRL.

³ O. Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 318, l'auteur évoquant la négociation de l'accord interprofessionnel de 1991 dans le champ de la formation professionnelle.

comptes, ces critiques conduisent leurs auteurs à revendiquer le transfert de la gestion de la PEEC aux pouvoirs publics¹.

Les attaques portées contre la gestion paritaire du 1 % logement sont également le fait de parlementaires. Elles s'expliquent alors dans une large mesure au regard d'un contexte institutionnel qui pousse ces derniers à revendiquer un renforcement du pouvoir législatif en réaction à la prédominance du pouvoir exécutif caractérisant le début du quinquennat de Nicolas Sarkozy². La décision de remplacer le régime contractuel par un régime où les emplois du 1 % logement sont définis par voie législative et réglementaire est justifiée par plusieurs élus de la majorité *via* des interventions qui pointent le déficit de représentativité du pouvoir professionnel et s'interrogent ouvertement sur la nature exacte de son attachement à l'institution³. Indépendamment des motivations qui animent leurs locuteurs, les différentes critiques adressées au 1 % logement en 2008-2009 visent directement les acteurs paritaires dont elles dénoncent la perte de qualité représentative. Elles marquent dès lors l'échec de la justification élaborée par l'UESL dans le but d'établir la capacité de l'institution paritaire à mettre en œuvre le bien commun.

Une impuissance à démontrer la valeur ajoutée du 1 % logement au sein de la politique du logement

L'impuissance des partenaires sociaux à endiguer le processus de perte de légitimité du 1 % logement pendant les années 2000 provient également des difficultés qu'ils éprouvent pour établir leur aptitude à développer des interventions participant de l'efficacité de l'action publique en matière de logement. On retrouve ici une autre composante de la justification visant à démontrer que les organisations gestionnaires de la PEEC sont à même d'inscrire

¹ « Il n'est évidemment pas question de supprimer purement et simplement cette cotisation au profit du logement, puisqu'elle représente des montants indispensables à l'effort de construction. Mais sa gestion paritaire, dispositif assez insolite en Europe, qui fait la part belle aux employeurs, n'est plus légitime. Pourquoi certaines sommes seraient-elles gérées par la puissance publique et d'autres par des entités qui ont fait la preuve de leur incompétence ? Pourquoi les représentants des entreprises seraient-ils les mieux placés pour loger les salariés ? Les employeurs qui administrent nos journées de travail ne voudraient-ils pas nous laisser un peu tranquilles au moment de trouver un logement ? » (Collectif Jeudi noir, 2009, *Le petit livre noir du logement*, Paris, La Découverte).

² Paradoxalement, l'adoption du projet de loi semble en effet avoir été favorisée par l'esprit frondeur qui animait la majorité parlementaire durant l'automne 2008, celle-ci ayant perçu (ou fait mine de voir) dans la réforme de la gouvernance du 1 % logement un moyen de renforcer ses prérogatives et de contribuer au rééquilibrage des rôles avec l'exécutif dont elle estimait devoir faire une priorité.

³ La boutade formulée par le rapporteur au Sénat au sujet de la proximité affichée par les organisations syndicales et patronales lors des négociations (« *l'on ne pourrait glisser une feuille de papier à cigarette entre elles sur la majorité des problèmes qui les séparent* », cf. JO, compte rendu intégral, séance du 16 octobre 2008, p. 5515) est révélatrice de ce climat insidieux.

l'emploi des fonds dans une logique de complémentarité vis-à-vis de la politique du logement et de suppléer les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de l'intérêt général. À l'image des interventions engagées en ce sens par les instances dirigeantes de l'UNIL, cette volonté de légitimer l'institution comme instrument d'accompagnement de l'action publique achoppe au cours des années 2000 sur les limites des réformes engagées pour renforcer l'intégration du 1 % logement. Ces limites, qui dérivent toutes de l'incapacité des partenaires sociaux à concevoir un projet politique dont le 1 % logement serait l'outil, prennent différentes formes pendant cette période.

Elles tiennent d'abord à l'absence de ligne directrice se manifestant dans les conventions négociées avec les pouvoirs publics à partir de 1996. Aucune cohérence d'ensemble ne se dégage de cette série d'accords conclus à l'initiative des partenaires sociaux. Cette situation résulte pour partie de l'absence de direction clairement identifiable dans la politique du logement mise en œuvre au cours des années 2000¹. Ainsi, l'orientation des politiques d'emploi du 1 % logement fluctue au gré des sollicitations de l'exécutif et des fenêtres d'opportunité créées par les affichages des gouvernements successifs en matière d'intervention sur le logement (relance de la construction d'HLM, lancement d'un programme national de renouvellement urbain, création du « loca-pass étudiant », etc.). Dans un grand nombre de cas, les projets conçus en vue d'accroître l'intégration du 1 % logement reposent en effet principalement sur la capacité des partenaires sociaux de réagir aux modifications qui s'opèrent dans la composition des besoins d'accompagnement de l'action publique. Cette impression générale de navigation à vue est alors accentuée par la logique de coups ponctuels et les jeux d'alliance qui sous-tendent le processus d'élaboration des emplois participant du renforcement de l'espace d'autonomie du 1 % logement.

Dans cette configuration, les partenaires sociaux pèsent avant tout par leur pouvoir financier. Alors que les gouvernements successifs s'efforcent de maîtriser le niveau des crédits affectés au logement, les gestionnaires du 1 % logement semblent identifiés moins au titre d'une légitimité acquise dans l'intervention sur le logement qu'au travers de la ressource financière dont ils ont la maîtrise et qui revêt un caractère indispensable dans le financement des politiques publiques. Dès lors, la stabilité de l'échange politique avec les pouvoirs publics repose pour une large part sur la disposition des partenaires sociaux à signer des conventions permettant de boucler le budget de l'État. Cette capacité de financement confine à un pouvoir

¹ Sur les « *dilemmes* » et autres « *effets pervers* » qui caractérisent la politique du logement durant cette décennie, voir Conseil d'État, 2009, *Rapport public 2009. Droit au logement, droit du logement*, Paris, La Documentation française, p. 205-213.

de nuisance lorsque la difficulté de parvenir à un compromis lors d'une négociation conduit à faire planer un doute sur le financement des interventions que l'État projette dans le domaine du logement. Elle incite de surcroît les partenaires sociaux à multiplier les déclarations mettant en avant le rôle central du 1 % logement dans la mise en œuvre des politiques du logement et son statut d'acteur « incontournable » dans ce secteur de l'action publique.

Élaborés essentiellement à des fins de justification interne¹, ces discours ont également un effet sur la manière dont l'environnement institutionnel perçoit l'action engagée par les partenaires sociaux. Au même titre que la rhétorique de la conquête paritaire mobilisée par les responsables de la CFDT, ils sont souvent interprétés comme une marque d'arrogance par une partie des élites politiques et administratives – dont il faut rappeler ici qu'elles sont prédisposées dans la culture politique française à dénier aux représentants d'intérêts privés toute capacité à mettre en œuvre l'intérêt général. Cette tendance à l'autocélébration apparaît d'autant plus déplacée aux interlocuteurs publics de l'institution que l'absence de réforme notable relative aux conditions d'activité des CIL contribue en parallèle à diffuser l'image d'un pouvoir professionnel peu disposé à faire usage des responsabilités qui lui ont été confiées en matière de coordination du réseau de collecte et se déroband aux engagements contractés dans le cadre de la convention de 1996.

L'attitude et le discours des partenaires sociaux semblent avoir contribué à accentuer la distance qui s'est insinuée dans la relation avec les interlocuteurs publics à partir du milieu des années 2000. Ils font partie des raisons expliquant que l'annonce en 2008 d'une réforme visant à reprendre en main le gouvernement du 1 % logement n'ait rencontré qu'une faible résistance au niveau des directions du ministère du Logement. La position de la haute administration se comprend alors principalement par la possibilité qui s'offre à elle de retrouver une partie de l'influence dont elle avait été privée à la fin des années 1990 par l'instauration d'un régime conventionnel enclin à faire la part belle aux cabinets ministériels dans le dialogue avec les représentants du 1 % logement. Le manque de soutien manifesté à l'endroit du 1 % logement s'interprète aussi comme le produit d'une forme de rivalité que n'a cessé de nourrir la volonté des partenaires sociaux de faire primer la norme contractuelle sur la norme réglementaire dans la définition des conditions de mise en œuvre des conventions conclues avec l'État².

¹ L'absence d'approche politique apte à donner du sens à ces contributions financières conduit les échelons confédéraux à amplifier la puissance qu'elles confèrent au 1 % logement pour tenter de faire oublier l'entorse infligée à la notion de salaire différé et à la conception de l'autonomie de la sphère professionnelle.

² Le comportement affiché par les partenaires sociaux vis-à-vis des pouvoirs publics sera également à l'origine de l'absence de protestation significative des élus locaux à l'annonce du projet de loi MOLLE. Cette neutralité

La manière dont les partenaires sociaux se positionnent dans l'échange politique contribue dès avant 2007 à faire naître dans la sphère politico-administrative une série d'interrogations quant à la pertinence des réformes négociées avec l'UESL. Ces interrogations portent spécifiquement sur plusieurs emplois créés par les conventions, à l'image de l'AFL dont la définition des modalités exactes de fonctionnement renferme une indétermination qui tend à entamer les gains de légitimité escomptés par les partenaires sociaux lors de la signature des conventions de 2001¹. Elles concernent plus globalement la valeur ajoutée de l'intervention engagée par les partenaires sociaux dans le cadre du processus de modernisation du 1 % logement. Outre leur difficulté à peser sur la gestion des CIL, c'est la capacité des partenaires sociaux de l'UESL à prendre des initiatives et à proposer des emplois pertinents qui questionne leurs interlocuteurs². Certains observateurs identifient rapidement dans le processus de modernisation du 1 % logement une série de réformes qui manifestent davantage une volonté de sanctuariser la ressource financière du 1 % logement qu'une réelle capacité de médiation des besoins en logement ou une aptitude à engendrer une valeur ajoutée en matière d'intervention sur le logement³.

Ces réserves sont renforcées par les difficultés que semblent éprouver les partenaires sociaux à partir de 2003 pour inscrire dans la durée la capacité d'initiative et la force de proposition caractéristiques des premières années de l'UESL⁴. Plusieurs facteurs paraissent à même d'expliquer cette impuissance relative à prolonger la dynamique des réformes :

peut paraître surprenante dans un contexte où la loi Liberté et responsabilités locales du 13 août 2004, qui offre aux Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et aux départements la possibilité d'être délégataires des aides à la pierre, semble de nature à engendrer une convergence d'intérêts avec les acteurs du 1 % logement autour de la maîtrise locale de l'affectation des fonds issus de la PEEC. Elle nous semble provenir d'un déficit d'identification de l'intervention du 1 % logement au niveau des territoires. Conséquence à la fois de la mobilisation croissante du 1 % logement au service de politiques gouvernées à distance et de la prédisposition limitée des CIL à s'inscrire dans une logique de partenariat avec les collectivités, ce déficit aura également pour effet d'empêcher les parlementaires d'interroger la logique d'étatisation à l'œuvre dans le projet de loi sous l'angle de l'intérêt des territoires.

¹ Les questions portent notamment sur le profil du patrimoine construit après démolition dans les zones urbaines sensibles, la capacité de ces opérations à renforcer l'attractivité de ces quartiers et la fixation des délais prévus pour la dévolution des actifs immobiliers. Elles sont accentuées par la lenteur relative de la montée en régime de l'AFL au regard des objectifs affichés par les partenaires sociaux en 2001. Notons que le démarrage plus lent que prévu du PNRU aura également tendance au milieu des années 2000 à dégrader la perception de la pertinence de la contribution accordée par le 1 % logement en faveur de la rénovation urbaine.

² Cette interrogation n'est alors pas cantonnée au cas du 1 % logement. Elle englobe l'ensemble du champ paritaire depuis la seconde moitié des années 1990 (D. Labbé, G. Nezosi, 2004, *op. cit.*, p. 132).

³ Cette question sera posée notamment à propos de la réforme de la gouvernance des SA d'HLM, domaine dans lequel les pactes d'actionnaires se sont progressivement mis en place en l'absence d'un discours précisant clairement le sens politique de la démarche ou les effets attendus en termes d'efficacité de l'action publique dans le secteur du logement.

⁴ À l'exception notable de la GRL, l'intervention des partenaires sociaux donne en effet l'impression à partir de cette période de s'aligner sur les projets d'emplois élaborés par les services de l'État (à l'image notamment du « pass-foncier », dispositif d'aide à l'accession à la propriété de logements neufs par des ménages à revenus modestes mis en place en 2006).

permanence des divisions internes au patronat, incapacité manifeste des confédérations syndicales à concevoir de nouveaux emplois, effet d'inertie inhérent à l'accès aux ressources matérielles et symboliques attachées à la gestion du 1 % logement (voir *supra*). Ce dernier aspect en particulier tend à infléchir le regard porté sur l'institution et sur l'intervention de ces instances politiques. Le 1 % logement offre alors un visage comparable à celui de plusieurs autres institutions paritaires : « *puissant dans ses attributions formelles, fortement institutionnalisé mais, en réalité, faible et contesté dans sa légitimité, le système est très difficile à réformer tant il est au cœur d'intérêts croisés* »¹. Dans un contexte marqué par l'augmentation des prix de l'immobilier et par l'aggravation des difficultés d'accès au logement, le statut de *veto players*² que confère aux partenaires sociaux la maîtrise d'une ressource financière essentielle au financement de la politique du logement expose à nouveau l'institution à une critique de son efficacité sociale et à une remise en cause de la délégation de gestion consentie par les pouvoirs publics en 1953.

L'émergence d'une série d'interrogations et de doutes suscités par les réformes conclues avec l'État prend en défaut les instances politiques du 1 % logement. Dans ce contexte de remise en cause naissante de la modernisation du 1 % logement, les partenaires sociaux se montrent en partie impuissants à produire un discours à même d'établir la valeur de l'action engagée sous l'égide de l'UESL et échouent à mettre en œuvre les pratiques qui permettraient d'en améliorer l'efficacité. L'action des partenaires sociaux pâtit d'abord d'un manque de communication. Au-delà des marques d'autosatisfaction accueillant la conclusion de telle ou telle convention dans la presse confédérale, les organisations professionnelles peinent à développer un discours capable d'offrir une plus grande visibilité aux nouveaux emplois et d'établir leur utilité en matière d'accompagnement de la politique du logement.

Cette difficulté peut être illustrée à partir de l'exemple de l'AFL. La mise en place du nouvel investisseur immobilier du 1 % logement survient dans un contexte qui offre successivement deux fenêtres d'opportunité permettant aux partenaires sociaux de valoriser cet outil : la campagne des élections présidentielles de 2002 (période qui correspond à la négociation puis à la création de l'AFL durant l'automne 2001) et la réforme des retraites menée sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en 2003 (qui intervient alors que l'AFL a engagé ses premiers programmes). Or, alors même que le montant représenté par la valorisation du patrimoine dévolu aux régimes de retraites complémentaires est évalué par les

¹ *Ibid.*, p. 134.

² L'expression « *veto players* » désigne des « *acteurs institutionnels et partisans dont l'accord est nécessaire pour changer une politique* » (C. Vigour, 2009, « Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logiques de compromis », *Politix*, 88, 4, p. 63-86).

partenaires sociaux au quart du déficit global des régimes de retraites par répartition, ceux-ci ne saisissent aucune de ces occasions pour faire la démonstration de leur capacité à prendre leurs responsabilités dans un domaine où ils sont plus souvent identifiés pour leur manque d'initiative.

Le déficit de communication autour de la création de l'AFL est révélateur de l'état d'impuissance dans lequel les partenaires sociaux se trouvent pour élaborer un discours conférant une cohérence d'ensemble aux multiples conventions négociées avec l'État. À l'image de ce qui s'est produit à plusieurs autres moments de l'histoire du 1 % logement, cette incapacité résulte d'une absence de consensus au sein de la sphère paritaire sur la création des nouveaux emplois. L'attitude adoptée par les partenaires sociaux suite à la création des aides loca-pass constitue à cet égard un symptôme de leur faible disposition à insérer la gestion du 1 % logement dans un projet politique plus large. En dépit des caractéristiques qui tendent objectivement à assimiler ces aides à un élément de la protection sociale des salariés (protection des locataires contre les conséquences des transformations de l'emploi, ouverture du champ des bénéficiaires vers des catégories « à risque », automaticité de la délivrance aux ayant droits, etc.), celles-ci n'ont jamais été clairement revendiquées comme tel par les organisations qui les ont créées¹.

Faute d'une communication *ad hoc*, le 1 % logement est confronté à un défaut d'identification de la place qu'il occupe dans la politique du logement. L'UESL tente pourtant de remédier à ce déficit d'image. Elle entreprend dès le début des années 2000 de donner une visibilité accrue aux nouveaux emplois créés par la convention de 1998 *via* un travail spécifique sur leur dénomination et leur habillage graphique. Suite à la parution du rapport de la Cour des comptes mettant en doute l'efficacité de plusieurs emplois issus du champ conventionnel, elle prend également l'initiative de faire un effort de communication spécifique sur les emplois perçus comme permettant de démontrer l'utilité sociale du dispositif. C'est le cas de la GRL dont l'UESL s'efforce d'assurer la promotion au printemps 2008 en finançant une campagne de communication reposant sur la parution d'encarts dans la presse et la diffusion de messages publicitaires sur la radio publique. Malheureusement pour les acteurs du 1 % logement, l'initiative ne tarde pas à se retourner contre eux. Alors qu'il s'agit d'inciter les propriétaires de logements vides à remettre leurs biens sur le marché locatif, la maladresse du message conçu par les communicants choisis par l'UESL est telle qu'elle suscite un quiproquo et laisse entendre que les locataires ne payant pas leurs loyers y

¹ À l'exception notable de la CFDT dont la voix a longtemps paru isolée sur le sujet.

sont comparés à des araignées ou à des souris¹. La campagne suscite rapidement les protestations scandalisées de plusieurs auditeurs de France Inter, ce qui conduit la direction de la chaîne à retirer le message publicitaire de l'antenne moins d'une semaine seulement après son premier passage à l'antenne². Ce raté spectaculaire aura des conséquences lourdes sur le lancement de la GRL, le nombre de contrats souscrits par des propriétaires au terme de l'année 2008 étant bien en deçà des objectifs initiaux des partenaires sociaux.

Le problème de visibilité des nouveaux emplois du 1 % logement n'est pas lié uniquement à un manque de communication. Il tient également à une carence de l'évaluation de ces emplois par les services de l'UESL. Déficit d'évaluation *ex-ante* d'abord, à l'instar de l'AFL dont l'architecture semble avoir été davantage conçue au regard des exigences relatives à la légitimation du 1 % logement que sur la base d'une analyse approfondie des besoins d'intervention dans le secteur du logement³. Faiblesse de l'évaluation *ex-post* ensuite, dont on peut se demander dans quelle mesure elle ne permet pas de masquer les défauts de certains emplois. Indépendamment des raisons qui en sont à l'origine, cette faiblesse est problématique à plusieurs titres pour les acteurs du 1 % logement. Elle pèse sur la capacité de l'UESL d'assurer un suivi des aides et d'ajuster en continu leur profil en vue de garantir leur efficacité sociale. Elle empêche les représentants du 1 % logement de produire un discours établissant clairement la valeur de l'intervention engagée au regard des objectifs de la politique du logement. En cela, le déficit d'évaluation et de suivi de l'application des conventions explique pour une grande part le quasi-monopole que la Cour des comptes acquiert en 2006 dans la production des représentations et des discours dominants sur la valeur des interventions mises en œuvre par le 1 % logement. À l'image des autres limites caractéristiques de l'intervention des partenaires sociaux (retrait des élus confédéraux dans la définition des positions défendues par les organisations patronales et syndicales, difficulté à

¹ L'un des deux messages diffusés sur l'antenne de France Inter pendant la semaine du 7 avril 2008 était le suivant : « (voix masculine au ton insinuant) *L'araignée portae est un arachnide invertébré arthropode à huit pattes. Elle s'installe généralement dans un appartement inhabité pour y tisser lentement sa toile. Il est très difficile de la déloger, bien qu'elle ne paye aucun loyer et qu'elle dégrade considérablement les lieux ! On peut dire qu'elle est vraiment un très mauvais locataire.* (voix féminine au ton direct) *Propriétaires, et si vous preniez de vrais locataires ? Avec le PASS-GRL du 1 % logement, vos revenus locatifs sont assurés en cas de défaillance de vos locataires. Pour en savoir plus : passgrl.fr ou 0811 36 01 02, coût d'un appel local ».*

² La diffusion de messages indignés – dont l'un émanant d'un survivant des camps de concentration – sur le « répondeur » de l'émission *Là-bas si j'y suis* semble avoir précipité cette décision des responsables.

³ Cette dimension est mise en évidence par un responsable de l'USH : « *D'une part, c'est un coup très bien monté, très astucieux, il y avait tout ce qu'il fallait pour séduire, avec la carotte, le loca-pass pour les étudiants boursiers, c'est le point de départ de l'affaire, ensuite on a mis un petit coup sur les retraites, c'est génial, sur les retraites effectivement quelque chose qui aura un apport non pas déterminant mais non négligeable, normale. Et puis par-dessus tout, c'est ce qui a emporté la décision de Jospin, les hommes politiques, le logement c'est très technique, c'était le fait qu'il y ait accord des partenaires sociaux. (Mais d'autre part) il n'y a eu aucune évaluation de fond sur l'intelligence du dispositif, tout s'est joué sur des éléments annexes, je veux dire par là hors logement » (entretien FOP1).*

maintenir une force de proposition dans la durée, impuissance à se saisir de l'ensemble des responsabilités confiées par le politique, etc.), cette déficience participe des facteurs qui – en l'absence d'une capacité des acteurs paritaires d'atténuer la portée de la critique radicale formulée en direction du 1 % logement – permettent en 2009 à l'exécutif de faire aboutir son projet de reprise en main du gouvernement de l'institution.

2.2 Une loi qui marque un tournant dans le processus de reprise en main du 1 % logement

L'analyse historique du processus de transformation du 1 % logement montre que l'attitude adoptée par l'État vis-à-vis de cette institution se comprend à la lumière de la confrontation qui s'opère entre deux tendances coexistant en son sein. L'une, qui s'incarne historiquement dans le ministère du Logement, est partisane d'un processus d'intégration respectueux de l'autonomie du 1 % logement ; l'autre, habituellement représentée au sein du gouvernement par le ministère des Finances et la Direction du Budget, milite plus ou moins ouvertement selon les périodes en faveur d'une reprise en main du dispositif. Alors qu'historiquement cette confrontation avait conduit à l'élaboration de réformes ayant pour point commun de conforter les acteurs paritaires dans leurs responsabilités, la loi du 25 mars 2009 marque une rupture fondamentale en ce qu'elle dépossède les partenaires sociaux d'une part essentielle de leurs prérogatives. Nous souhaitons dans les pages suivantes revisiter dans ses grandes lignes le positionnement adopté historiquement par l'État à l'égard du 1 % logement afin de saisir plus précisément les facteurs de continuité et de discontinuité à l'œuvre dans la réforme inscrite dans la loi de 2009¹. Pour cela, nous revenons sur les deux logiques antagonistes qui guident l'action des pouvoirs publics à partir des années 1980 (2.2.1), puis nous tentons de cerner les raisons expliquant le passage à l'acte opéré en 2009 dans le processus de reprise en main du 1 % logement par l'État (2.2.2).

¹ Les éléments exposés sont issus de J.-M. Meunier, 2013, « Derrière la question du financement, celle du mode de production de l'action publique. Le cas du 1 % logement et de sa reprise en main par l'État », 12^e Congrès de l'Association Française de Science Politique. Section thématique 8 : Impôt et politiques publiques, 9-11 juillet 2013, Paris (non consultable en ligne).

2.2.1 Une tentation de captation longtemps contrebalancée par la volonté de préserver l'autonomie du 1 % logement

L'histoire du 1 % logement est celle d'un dispositif dont la légitimité a très tôt été remise en question sur la scène de la politique du logement. L'institution semble d'abord remplir son office en contribuant largement au financement de la construction des grands ensembles. Dans le contexte de forte croissance économique des « Trente Glorieuses », la PEEC s'impose ce faisant comme un élément du « compromis fordien » en ce qu'elle représente à la fois un vecteur de progrès social (en contribuant à l'intégration de la classe ouvrière dans le salariat) et un outil d'accompagnement du développement industriel (en favorisant l'adaptation du parc de logements aux mutations du secteur productif). La perception de la valeur de l'œuvre engagée se modifie cependant à partir des années 1960-1970. Les limites de la médiation réalisée par les acteurs paritaires engendrent une série de dysfonctionnements qui prennent corps dans les interventions développées par les CIL sur le terrain. Dans un certain nombre de cas, elles conduisent les dirigeants des organismes à mettre en œuvre des stratégies guidées par des intérêts de structure (accroissement du volume des fonds collectés auprès des entreprises, diversification de l'activité *via* la constitution de groupes immobiliers autour de la fonction de collecte, etc.). Cette tendance des CIL à intervenir hors du cadre de leurs missions premières et indépendamment de toute considération pour l'évolution des besoins en logement apparaît d'autant plus dommageable que l'État entreprend dans le même temps de renforcer le caractère social de son intervention dans ce secteur de l'action publique. Dès lors, l'intervention du 1 % logement sera de plus en plus perçue comme en décalage par rapport à l'orientation de la politique du logement et les pouvoirs publics auront pour préoccupation constante d'améliorer l'efficacité sociale de l'emploi des fonds en renforçant son articulation avec les objectifs gouvernementaux.

Une logique correctrice en réponse à la perte de légitimité du 1 % logement

Si l'intervention de l'État apparaît fondée sur le principe, elle prendra des formes différentes selon les acteurs qui en sont à l'origine au sein de l'administration ou de la sphère politique. Les réformes élaborées en réponse à la perte d'efficacité du 1 % logement sont sous-tendues par deux logiques d'action distinctes. La première consiste à obtenir des acteurs du 1 % logement qu'ils inscrivent plus résolument leurs interventions dans les orientations de la politique du logement. Issue du registre habituel des relations entre une profession organisée

et son autorité de tutelle, cette logique s'affirme parallèlement à la mise en place du 1 % logement. Dès lors, plusieurs voies sont empruntées par l'État pour tenter d'accentuer l'intégration du 1 % logement dans la politique du logement. La première est portée par l'administration et revient à renforcer la réglementation encadrant les conditions de gestion et les possibilités d'emploi des fonds issus de la PEEC¹. La deuxième technique mobilisée par l'État consiste à provoquer l'émergence d'un interlocuteur unique. Créée en 1968 à partir de la fusion de deux fédérations historiques de CIL, l'UNIL a ainsi vocation à représenter les intérêts des CIL auprès des pouvoirs publics et à coordonner les interventions engagées par les organismes collecteurs.

La création de la « fédération unique des CIL » doit alors permettre à l'exécutif d'accroître son influence sur les modalités d'emploi des fonds versés par les entreprises tout en évitant à celui-ci d'apparaître dans un registre coercitif vis-à-vis des acteurs paritaires et de leurs mandants. Investie d'une mission d'harmonisation des pratiques mises en œuvre sur le terrain par les gestionnaires de la PEEC, l'UNIL présente pour l'acteur politique tous les avantages de la « gestion étato-corporative » et offre à celui-ci la possibilité de peser en toute légitimité sur les interventions menées sous l'égide du 1 % logement. La mise en place de l'UNIL marque *de facto* l'ouverture d'une concertation quasi permanente avec les représentants de l'institution. Outre l'adaptation du cadre réglementaire aux évolutions de l'activité et des besoins d'accompagnement de la politique du logement, la discussion porte sur la création d'outils d'autocontrôle dont la fonction est d'intervenir sur les principaux dysfonctionnements du 1 % logement tout en associant les acteurs à la régulation de leurs propres pratiques. Elle débouche périodiquement aussi sur la conclusion d'accords négociés à travers lesquels les signataires s'accordent sur la définition d'objectifs prioritaires en matière d'utilisation des fonds et dont les partenaires sociaux de l'UNIL s'engagent à garantir la mise en œuvre auprès des CIL. L'essor du recours au contrat prend alors appui sur la technique de la « loi négociée » qui se généralise au début des années 1970 dans le champ des politiques sociales et qui vise à renforcer la légitimité de la loi en faisant précéder celle-ci de négociations devant en préparer le contenu.

La mobilisation de ces différents moyens d'action n'est pas sans conséquence sur l'organisation du 1 % logement. En consacrant les représentants nationaux de l'institution dans un rôle d'interlocuteur légitime des pouvoirs publics, elle contribue à modifier la

¹ Cette solution sera privilégiée notamment en 1966 *via* l'élaboration de la « réforme sociale » qui redéfinit le champ des emplois du 1 % logement de façon à accroître le volume des fonds investis dans la construction d'HLM (cf. chapitre IV).

répartition des responsabilités entre les différents échelons du dispositif. Au fil des années et des réformes adoptées pour renforcer l'efficacité sociale de l'utilisation des fonds, le champ de l'autonomie de gestion conférée aux CIL par les décrets de 1953 a ainsi tendance à se rétracter au profit d'un transfert graduel de prérogatives en direction des acteurs nationaux. Ce processus a également pour effet de modifier les équilibres de forces à l'œuvre dans les organisations syndicales et patronales associées à la gestion du 1 % logement, les acteurs confédéraux voyant progressivement leur capacité d'action se renforcer au détriment des mandataires désignés pour représenter les salariés ou les employeurs au niveau des CIL¹.

La création en 1996 de l'Union d'économie sociale pour le logement (UESL) en lieu et place de l'UNIL constitue le point d'orgue de ce processus de concentration des pouvoirs au bénéfice des partenaires sociaux. Elle témoigne alors de la volonté de l'État de reconnaître dans ces derniers un acteur à part entière dans l'élaboration des réformes participant de la nécessaire modernisation du 1 % logement². Elle coïncide avec l'ouverture d'un espace de négociation sur les nouveaux emplois qui marque le retrait des normes législative et réglementaire au profit de la norme contractuelle dans la définition des politiques d'emploi des fonds³. Désormais, le renforcement de l'intégration du 1 % logement dans la politique du logement doit provenir de la conclusion de conventions régulières entre l'État et les partenaires sociaux de l'UESL ainsi que des prérogatives accrues dont dispose l'UESL pour garantir la mise en œuvre effective par les CIL des orientations négociées avec l'État.

Le choix d'une organisation plus coercitive à l'égard des organismes collecteurs s'inscrit dans une logique de « coordination par le haut » de l'action du 1 % logement et répond directement en cela au souhait des pouvoirs publics. Il s'interprète en effet comme une sanction de l'échec de l'UNIL au regard des compétences qu'elle était chargée de développer dans sa relation avec les CIL et des effets censés résulter de son action en termes de résorption des dysfonctionnements et d'inscription accrue des interventions des CIL dans les politiques gouvernementales. Coupable d'avoir échoué à endiguer le processus de perte de légitimité qui affecte le 1 % logement depuis plusieurs années, l'UNIL accuse elle-même un déficit de crédibilité après s'être trop clairement affichée pendant les années 1990 aux côtés de plusieurs responsables locaux engagés dans la quête des stratégies à mettre en œuvre pour assurer la

¹ L'aménagement d'un espace de concertation national sur les questions relatives au 1 % logement renvoie en cela à l'émergence d'une sphère du « partenariat social » qui s'opère à la même époque dans le champ des relations professionnelles et de la protection sociale.

² Un premier jalon dans ce sens avait été posé dix ans plus tôt avec la création de l'ANPEEC.

³ L'instauration de ce régime de contractualisation des emplois du 1 % logement est assortie d'une règle tacite selon laquelle les termes des compromis négociés par les signataires n'ont pas vocation à être modifiés par le législateur ni à faire l'objet d'une codification administrative.

pérennité des CIL. De ce point de vue, la mise en place de l'UESL traduit aussi la volonté de rompre avec une organisation dans laquelle l'absence d'autorité des instances nationales et le degré élevé d'autonomie concédé aux acteurs locaux recèlent le risque d'un dévoiement des finalités du 1 % logement.

Une logique de substitution qui dérive de l'affirmation de la contrainte budgétaire

L'attitude de l'exécutif à l'égard du 1 % logement recèle une seconde logique à partir des années 1980. Elle témoigne pendant cette période de l'influence acquise dans la sphère politique par les partisans d'une approche libérale qui préconisent notamment une réduction du niveau de l'aide publique à la construction. L'émergence d'une approche libérale dans le secteur du logement n'est alors pas un phénomène récent. Cette approche pointe dès la fin des années 1950 dans le contexte de la création de la Communauté économique européenne et le poids qu'elle exerce sur la décision politique se lit dans les deux réformes majeures des années 1970 (arrêt de la construction des grands ensembles en 1973, réforme de l'aide au logement en 1977). Elle se renforce singulièrement au début des années 1980 en relation avec le « tournant de la rigueur » qu'effectue le gouvernement sous l'effet de l'accroissement de la contrainte budgétaire et de la normalisation de la politique budgétaire et monétaire engagée dans le cadre de la construction européenne¹.

La montée en puissance des instruments budgétaires dans la régulation des politiques sectorielles se traduit dès lors par la diffusion d'une nouvelle conception du financement de la politique du logement. Tandis que le besoin de financement de l'aide à la personne s'accroît sensiblement, la nécessité d'œuvrer désormais à « État constant » implique aux yeux des artisans du processus budgétaire d'amorcer parallèlement un processus de réduction de la dépense publique dans la construction. L'affirmation d'un besoin de financement extrabudgétaire a pour effet d'attiser la concurrence qui s'exerce dans l'espace politique autour de la définition des recettes pertinentes de la politique du logement. Elle a également des conséquences directes sur la manière dont l'État se positionne par rapport au 1 % logement.

Le contexte des années 1980 est défavorable aux acteurs de l'institution. Déjà fragilisée par les dysfonctionnements relevés dans les pratiques des CIL, la légitimité du 1 % logement fait alors l'objet d'une remise en cause qui tient à deux raisons principales. Elle

¹ A. Siné, 2006, *L'ordre budgétaire*, Paris, Economica.

est d'abord liée à la nature du financement du dispositif : la PEEC prend part aux prélèvements obligatoires dont une frange croissante du patronat et de la droite libérale s'accorde désormais à penser qu'ils constituent une entrave à la compétitivité des entreprises françaises. Elle provient ensuite des modalités d'affectation de la ressource financière, les fonds issus de la PEEC étant majoritairement orientés sur une politique – la construction de logements aidés – dont le périmètre s'est notablement rétracté depuis les années 1970.

Dans ce contexte, l'institution se retrouve prise en tenaille entre deux hypothèses qui ont pour point commun d'être portées par les élites libérales et de remettre en question la pérennité du modèle économique du 1 % logement. La première consiste à diminuer le taux de la PEEC afin de réduire la charge induite pour les entreprises et de contribuer ainsi au succès d'une politique économique de l'offre visant à baisser le niveau des prélèvements obligatoires. La seconde hypothèse préconise de réorienter les excédents non dépensés par les CIL vers des dépenses dont l'efficacité sociale serait avérée. Fondée sur une conception du 1 % logement qui justifie son enrôlement à marche forcée dans le financement de la politique du logement, cette hypothèse se traduit dans les faits par l'apparition au sein de l'État d'une volonté de capter une partie de la ressource financière afin de réaffecter celle-ci à d'autres emplois. Les acteurs financiers de l'État ne sont pas étrangers à cette évolution : le transfert des fonds issus de la PEEC est conçu comme devant permettre au 1 % logement de suppléer le budget de l'État dans le financement des politiques concernées. Dans sa version la plus radicale, cette logique de substitution aux crédits budgétaires alimentera même une hypothèse alternative consistant en la budgétisation de l'intégralité des fonds issus de la PEEC.

C'est la deuxième hypothèse – celle du transfert de charge – qui exerce l'influence la plus nette sur l'intervention de l'État à partir du milieu des années 1980. Cette influence s'observe d'abord à travers la recomposition des critiques formulées en direction des acteurs du 1 % logement¹. La critique se modifie dans son contenu, l'essentiel des reproches adressés aux CIL puisant dans le répertoire de la rationalité gestionnaire d'où sont également issues les critiques formulées au même moment contre le fonctionnement de l'État et la gestion du système de protection sociale. Elle change aussi en intensité, bénéficiant notamment d'un vecteur de légitimation essentiel avec la parution d'une série de rapports à charge réalisés par l'Inspection générale des Finances. Ces changements contribuent dès lors à déplacer l'exercice de justification vers un registre gestionnaire et financier, c'est-à-dire sur un terrain

¹ J.-M. Meunier, 2009, « La transformation de la régulation politique du 1 % logement entre rationalisation gestionnaire et quête d'une nouvelle légitimité institutionnelle », L. Duclos, G. Groux, O. Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique : relations professionnelles et régulations sociales*, Paris, LGDJ, p. 179-192.

par essence pénalisant pour le 1 % logement en tant qu'il altère mécaniquement la perception des vertus présumées du paritarisme.

L'apparition d'une logique de réaffectation de la PEEC se traduit ensuite par la définition d'une série de prélèvements sur la ressource financière du 1 % logement. Cet unilatéralisme inédit de la part de l'État répond aux difficultés auxquelles celui-ci se trouve confronté dans le cadre du financement de la politique du logement. Le transfert progressif de la moitié de la PEEC vers le Fonds national de l'aide au logement (FNAL) pendant les années 1985-1992 permet d'abord d'absorber une partie des besoins de financement qu'induit alors l'« explosion » du volume de l'aide à la personne. L'instauration de ponctions annuelles ou pluriannuelles au cours des années suivantes permet au gouvernement de transférer sur le 1 % logement le coût du plan de relance de l'accession sociale à la propriété puis celui du prêt à taux zéro (PTZ). Ces mesures engendrent alors un processus de débudgétisation de l'aide à la pierre dont une partie est désormais financée par des ressources extrabudgétaires. Elles contribuent également à transformer la PEEC en variable d'ajustement budgétaire, c'est-à-dire en ressource dont l'emploi a vocation à compenser les effets du désengagement financier de l'État et permet à celui-ci de conserver des capacités d'action dans un contexte budgétaire contraint.

Les mesures adoptées au cours des années 1985-1995 montrent que l'émergence de l'impératif budgétaire suscite l'apparition au sein de l'État d'une logique de captation des fonds du 1 % logement. Elles témoignent du risque que cette évolution fait peser sur les équilibres financiers de l'institution, mais aussi sur la capacité de l'UNIL d'établir la valeur de l'intervention des CIL : l'amputation d'une fraction de leur ressource financière incite une partie des organismes collecteurs à compenser le manque à gagner en développant des pratiques qui – parce qu'elles s'écartent des finalités du 1 % logement – tendent à accentuer le processus de perte de légitimité institutionnelle. Ce tournant essentiel dans la conduite de l'action publique renvoie à la compétition qui s'exerce au sein des élites politiques et administratives entre deux logiques antagonistes. À l'inverse de la logique correctrice qui, en cherchant à renforcer l'efficacité de l'emploi des fonds dans la construction, œuvre en faveur de la légitimité et de la pérennisation de l'institution, la logique de substitution au budget de l'État est sous-tendue par une critique radicale qui interroge ouvertement l'opportunité de maintenir en l'état le dispositif. L'impact de la contrainte budgétaire sur l'organisation du 1 % logement est cependant loin de se résumer à la tonalité mortifère qui imprègne l'hypothèse d'une budgétisation complète de la ressource versée par les entreprises. Il s'apparente aussi à l'effet d'une contrainte productive, ainsi qu'en témoignent le processus

menant à la création de l'UESL en 1996 puis la série de réformes adoptées dans le cadre de la modernisation du 1 % logement au cours des années suivantes (voir *supra*). La propension des accords négociés à ménager l'ensemble des intérêts en présence semble alors indiquer que l'exercice de la contrainte budgétaire est compatible avec la préservation de l'autonomie du 1 % logement.

2.2.2 Hypothèses sur les raisons de la reprise en main récente du 1 % logement par l'État

La réforme de la gouvernance du 1 % logement constitue en 2009 un désaveu cinglant de l'intervention mise en œuvre par les acteurs paritaires à la tête de cette institution. Elle dénote une double rupture dans la manière dont l'État se positionne par rapport aux partenaires sociaux. Alors que la recherche d'une répartition équilibrée des fonds se situait jusque-là au cœur des conventions relatives aux emplois du 1 % logement, la contribution prévue par la loi MOLLE en faveur de la politique du logement n'est contrebalancée par aucune contrepartie significative pour le logement des salariés. Cette situation marque un tournant dans la mesure où elle ôte aux partenaires sociaux la possibilité d'élaborer une version de la réforme dont ils auraient pu se prévaloir auprès de leurs mandants. En outre, la suppression du régime contractuel en vigueur depuis la fin des années 1990 a pour effet de déposséder les organisations d'une part essentielle de leurs prérogatives, ceci en contradiction avec un processus engagé depuis quatre décennies et pendant lequel l'État n'avait eu de cesse de consolider la position des acteurs interprofessionnels à la tête du 1 % logement. Si une majorité d'acteurs et d'observateurs ont visiblement été pris de court en 2008-2009 par le caractère soudain et brutal de la réforme, il apparaît possible *a posteriori* de dégager les motifs à l'origine de la rupture fondamentale qu'opère le pouvoir exécutif dans sa conception du gouvernement du 1 % logement. Deux hypothèses semblent pouvoir être avancées pour expliquer cette inflexion.

Une reprise en main pour soumettre le 1 % logement aux exigences de la politique budgétaire

Avec l'émergence de l'impératif budgétaire, la volonté de l'État de préserver l'autonomie du 1 % logement représente dans les années 1980-2000 un élément déterminant de l'équilibre de forces qui permet à l'institution de perpétuer son action en dépit des critiques émises à son endroit. Elle induit aussi une stabilité de l'organisation du 1 % logement en ce que cette

institution est gouvernée par les acteurs du paritarisme. Souvent dépeinte par les détracteurs du 1 % logement comme un facteur de rigidité et d'inertie dans la mise en œuvre de la politique du logement, la forme paritaire de l'institution est propre à servir les intérêts du ministère du Logement dans le rapport de force qui l'oppose aux artisans de la politique budgétaire. En plus de favoriser la préservation d'une capacité de mettre en œuvre des politiques publiques dans un contexte budgétaire contraint, son maintien présente l'avantage d'entretenir une configuration institutionnelle qui engendre une résistance aux changements demandés par les partisans d'une réforme libérale de la politique du logement¹. À l'instar de plusieurs autres institutions mises en place après-guerre dans le domaine du logement, le 1 % logement constitue de ce point de vue un élément du « sentier de dépendance » qui limite la capacité des gouvernements successifs de remettre en cause l'approche universaliste qui oriente l'action publique dans ce secteur.

Cet équilibre de forces vole en éclats à l'occasion de la séquence conclue par l'adoption de la loi MOLLE en mars 2009, qui voit le gouvernement mettre clairement l'accent sur la satisfaction de la contrainte budgétaire au détriment du paritarisme du 1 % logement. Cette décision s'explique en grande partie par le contexte spécifique du début de quinquennat de Nicolas Sarkozy, marqué par le lancement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Alors que la réalisation d'économies budgétaires dans la production de l'action publique figure au rang de priorité absolue sur l'agenda politique, le ministère du Logement se voit attribuer une feuille de route fondée sur la volonté d'éradiquer toute forme de sanctuarisation des crédits affectés au logement. Cette volonté s'étend au 1 % logement, l'objectif du gouvernement dans ce domaine consistant à lever les obstacles qui empêchaient jusque-là l'État de peser directement sur l'orientation des fonds. La rupture doit alors beaucoup à l'attitude adoptée par le ministre au printemps 2008. En reprenant à la lettre la feuille de route élaborée par la Direction du Budget (voir *supra*), celui-ci fait clairement le choix de la solidarité gouvernementale aux dépens de l'alliance stratégique avec les partenaires sociaux – alliance qui impliquait habituellement de la part du ministère dont il a la charge qu'il s'oppose aux projets émanant du ministère des Finances et sollicite l'arbitrage du Premier ministre. L'action du ministre est abondamment critiquée sur la scène de la politique du logement durant le second semestre 2008. Accusée de n'avoir pas su défendre son budget pendant l'été, Christine Boutin pâtit dans les esprits de la comparaison

¹ On retrouve ici un trait caractéristique des processus de changement institutionnel : « *Les institutions antérieures et les choix opérés pendant la période de genèse (qui ont valeur de précédents) ont tendance à contraindre et à orienter durablement les évolutions ultérieures* » (T. Delpuech, C. Vigour, 2004, *op. cit.*, p. 140-141).

avec la figure du ministre entrepreneur incarné par Jean-Louis Borloo, capable en 2003 d'aller chercher l'arbitrage de l'Élysée face à la direction du Budget pour obtenir la sanctuarisation des crédits affectés à l'ANRU¹. Au même titre que l'offensive élaborée par les acteurs de la régulation budgétaire, c'est bien cette inflexion du ministre au regard d'une logique de solidarité sectorielle qui explique la rupture opérée en 2009.

Une reprise en main destinée à satisfaire des objectifs politiques plus larges ?

Une seconde hypothèse apparaît susceptible de mettre en évidence les raisons qui ont poussé l'État en 2008-2009 à vouloir reprendre en main le gouvernement du 1 % logement. Elle naît de l'interrogation suivante : la reprise en main n'est-elle qu'un moyen permettant de capter une partie de la ressource financière et de boucler le budget de la mission Ville et logement de sorte que celui-ci soit compatible avec les exigences de la politique budgétaire, ou est-ce aussi – ou surtout – un moyen de répondre à des objectifs politiques plus larges ? Au regard des dispositions adoptées dans le cadre de la loi MOLLE et de la façon dont s'est déroulé le processus législatif, la réforme de 2009 peut s'interpréter comme s'inscrivant dans un processus plus global ayant à voir avec la manière dont l'État redéfinit son rôle et les finalités de son action dans le secteur du logement. C'est du moins l'hypothèse que l'on peut être tenté de formuler lorsque l'on apprécie l'évolution récente de l'organisation du 1 % logement à la lumière des changements opérés ces dernières années dans la conduite de l'action publique et des nouvelles figures de l'État qui paraissent avoir émergé à cette occasion. Deux de ces figures méritent une attention particulière en tant qu'elles dialoguent avec l'attitude adoptée par l'État vis-à-vis du 1 % logement à la fin des années 2000.

La première est celle de « l'État-manager »². Elle désigne un État « *réduit dans sa surface et renforcé dans ses structures de commandements* » et diagnostique une forme de « *caporalisation de l'action publique* » procédant notamment d'une « *reprise en main de secteurs qui jouissaient d'une relative autonomie* »³. Plusieurs aspects de la réforme de 2009 semblent de nature à valider l'idée selon laquelle la reprise en main du 1 % logement signifierait l'apparition d'un modèle d'action publique de ce type dans le secteur du

¹ Voir sur ce point les commentaires peu amènes formulés par l'ancien ministre délégué au logement Marc-Philippe Daubresse et le sénateur socialiste Thierry Repentin lors de la journée de débat organisée le 8 décembre 2008 par l'Association pour la promotion et l'étude du logement des salariés (APELS).

² L. Bonelli, W. Pelletier (dir.), 2010, *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, Editions La Découverte.

³ *Ibid.*, p. 16-20.

logement¹. Pour étayer cette hypothèse, il convient de revenir sur les termes de la « parole légitimatrice »² élaborée par l'exécutif pour asseoir l'autorité du président de la République et établir la valeur de l'action gouvernementale pendant le quinquennat 2007-2012. Cette parole recèle en effet deux idées dont la diffusion contribue alors à infléchir la perception de la valeur de l'action engagée par le 1 % logement et la conception du rôle qui revient à l'État dans le gouvernement de cette institution.

Le discours produit par l'exécutif pendant cette période véhicule d'abord l'idée d'une incapacité – voire d'une illégitimité – des organisations professionnelles et plus particulièrement des syndicats de salariés à produire un « bien de représentation »³ réfléchissant une composante plus ou moins large de la société⁴. Cette idée se retrouve dans la réforme de la gouvernance du 1 % logement en ce qu'elle est à l'origine d'un climat général de défiance à l'égard des gestionnaires de la PEEC. Défiance dans les discours de justification de la réforme, en relation notamment avec la succession de révélations relatives aux dérives et abus imputés à certains responsables du 1 % logement. Mais défiance également dans la teneur de la réforme elle-même, *via* le remplacement du régime de négociation en vigueur depuis 1996 par une « concertation » des partenaires sociaux dans le cadre de l'élaboration des décrets relatifs aux emplois du 1 % logement⁵, ou encore la décision de transformer l'ANPEEC en un établissement public gouverné uniquement par les représentants de l'État⁶.

La parole présidentielle sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy a ensuite diffusé l'idée selon laquelle le pouvoir politique – tirant sa légitimité du suffrage universel – serait le seul à même d'intervenir dans le gouvernement de la société. Cette idée, qui véhicule le principe d'une relégation au second plan des corps intermédiaires⁷, rompt avec des formes antérieures de légitimation stipulant au contraire que l'autorité détenue par le pouvoir politique repose sur sa propension à s'appuyer sur lesdites institutions de façon à préserver la

¹ Les auteurs mentionnent d'ailleurs le cas du 1 % logement comme ayant fait l'objet d'une « *étatisation* » comparable à la reprise en main qu'a connue le régime de l'assurance-chômage à travers la création de Pôle emploi en 2009.

² J. Lagroye, 1985, *op. cit.*

³ M. Offerlé, 1998, *op. cit.*

⁴ Cf. les attaques portées contre les syndicats par le candidat Sarkozy lors de la campagne présidentielle de 2007.

⁵ Outre ce déclassement des partenaires sociaux, la suppression du régime contractuel a entraîné la rupture de l'ensemble des conventions conclues avec les pouvoirs publics depuis la création de l'UESL.

⁶ La suppression des mandats attribués aux membres désignés par les organisations professionnelles et l'effacement du caractère « commun » de cet organisme sonnent alors définitivement le glas de la logique d'autocontrôle qui visait à associer les partenaires sociaux à la régulation des pratiques mises en œuvre par les CIL et qui témoignait en cela de la confiance placée par les pouvoirs publics dans la propension des acteurs paritaires à prendre leurs responsabilités.

⁷ L'exécutif n'aura alors de cesse d'invoquer un impératif d'efficacité – le refus de « l'impuissance publique » formalisé par l'ancien conseiller spécial de l'Élysée Henri Guaino – pour justifier sa tendance à court-circuiter ces derniers.

société contre tout débordement de la sphère étatique. Sa diffusion dans l'espace public participe de la construction d'un climat propice à la reprise en main du 1 % logement. En plus de montrer sous un jour légitime l'intention gouvernementale de prélever les fonds versés par les entreprises, elle présente également l'avantage pour l'exécutif de discréditer les efforts mis en œuvre au cours des années suivant la création de l'UESL pour consolider l'autonomie du 1 % logement. Dans ce climat célébrant les vertus de l'étatisme, les logiques destinées à soustraire la ressource aux tentations de captation conçues par l'État sont nécessairement vouées à l'échec – à l'image de la stratégie consistant à financer les politiques gouvernementales en vue de sanctuariser une partie de la ressource financière¹ – et les instruments mis en place après 1996 par les partenaires sociaux voient leur horizon s'obscurcir (l'AFL en particulier²).

La réforme de la gouvernance du 1 % logement semble faire écho à une seconde figure de l'État dont plusieurs travaux notent l'émergence dans divers domaines de l'action publique. Cette figure est celle de « l'État néo-libéral » dont l'une des propriétés serait de combiner étatisation et ouverture à la logique des marchés³. Proche du modèle de « l'État-manager » au regard du constat général dressé sur l'évolution de l'action publique, cette version connexe met plus particulièrement l'accent sur les liens existant entre l'intervention de l'État et la volonté d'étendre la régulation par le marché à de nouveaux secteurs. Plusieurs signes tendent à indiquer que l'émergence d'une logique de ce type n'est pas totalement étrangère aux évolutions qui touchent le 1 % logement à partir de la fin des années 2000. La direction imprimée à la politique du logement sous le quinquennat 2007-2012 incite d'abord à penser que le logement comptait alors parmi les secteurs ayant vocation à faire l'objet d'une ouverture accrue aux acteurs du marché. Pour s'en convaincre, il suffit de revenir sur les grandes orientations affichées par l'exécutif, les premiers jalons posés par le président Sarkozy fraîchement élu étant relativement transparents sur ce point : promotion d'une France de propriétaires, développement du crédit hypothécaire pour les ménages,

¹ Quelques années après sa conception par certains responsables patronaux et syndicaux, cette stratégie a manifestement produit l'inverse de l'effet escompté, donnant corps à un principe de débudgétisation de l'aide à la pierre qui a progressivement agi comme une pompe aspirante sur les fonds du 1 % logement et rogné d'autant la capacité qu'avaient les partenaires sociaux d'élaborer leurs propres politiques.

² Alors que des incertitudes pèsent sur le projet de dévolution du patrimoine de l'AFL aux régimes de retraites complémentaires depuis l'adoption de la MOLLE, le budget alloué à l'organisme se réduit d'année en année et ne représente plus en 2013 que le cinquième de son montant initial.

³ F. Pierru, 2011, « Hôpital inc. ou l'hôpital au pays des Soviets ? », B. Mas, F. Pierru, N. Smolski, R. Torrielli, *L'hôpital en réanimation*, Bellecombe-en-Beauges, Editions du Croquant, le propos de l'auteur se concentrant sur la figure de « l'État sanitaire néo-libéral ».

élargissement de la distribution du livret A à d'autres réseaux bancaires, développement d'une offre de logements à loyers abordables *via* l'essor de l'investissement locatif¹.

Cette logique de libéralisation des marchés immobiliers se double alors, dans le discours de l'exécutif, d'une volonté de mobiliser l'ensemble des acteurs du secteur de sorte qu'ils se rangent en ordre de bataille au service des objectifs gouvernementaux. Cet appel aux forces vives du logement n'est pas sans écorner au passage l'image des opérateurs du logement social. Il est généralement assorti d'un sous-texte qui puise ses accents dans le répertoire de la critique des corps intermédiaires pour dépeindre un secteur HLM ankylosé dans des modèles de gestion archaïques, vecteur d'inégalités dans l'accès au logement et agissant comme un frein sur la mobilité des ménages. Envisagée sous cet angle, la logique de mobilisation des acteurs trouve un écho naturel dans la volonté de libérer les forces du marché immobilier. C'est du moins le lien qui a été réalisé sous le gouvernement Fillon, la mise en concurrence des opérateurs historiques semblant avoir été conçue comme un moyen de mettre sous tension le secteur du logement et de redynamiser le fonctionnement de segments réputés paralysés sous l'effet des corporatismes sectoriels.

La tonalité autoritaire et managériale que diffuse le discours de mobilisation des acteurs a visiblement inspiré les promoteurs de la réforme de la gouvernance du 1 % logement. Lors de l'examen du projet de loi MOLLE, la justification de la réforme s'est située en grande partie sur le terrain de la rationalité gestionnaire, registre qui fonctionne notamment en imputant les dysfonctionnements de l'institution à la rigidité et à l'obsolescence présumées de son organisation. Cette dimension managériale paraît également insuffler l'esprit du processus de réforme que les partenaires sociaux ont amorcé à la suite de la promulgation de la loi par les partenaires sociaux de l'UESL en concertation avec le gouvernement. Plusieurs dispositions prises dans ce cadre – le passage au second plan du lien entre l'AFL et le financement du système de retraite par répartition, l'entreprise de ravalement sémantique engagée à différents niveaux de l'institution², le renforcement du rôle des assurances privées dans la Garantie universelle des risques locatifs (GRL) dont l'organisation a été modifiée au mois de janvier 2010³ – semblent destinées à inscrire le 1 % logement dans un « projet entrepreneurial » enclin à solder l'ancrage de l'institution dans l'économie sociale. Autre processus engagé dans la continuité de la loi MOLLE, le regroupement des CIL et des

¹ Cf. discours de Vandoeuvre-lès-Nancy du 11 décembre 2007.

² Le 1 % logement a été rebaptisé en 2009 « Action logement : les entreprises s'engagent avec les salariés », l'UESL devenant pour sa part l'« Union des entreprises et des salariés pour le logement ».

³ Depuis cette date, la GRL repose sur un contrat d'assurance dont la distribution relève directement des sociétés d'assurance, le rôle du 1 % logement se limitant désormais à compenser le coût représenté par les impayés de loyers pour une partie des publics couverts.

SA d'HLM sous actionnariat apparaît de nature à conforter cette évolution vers une banalisation de l'intervention du 1 % logement au regard de ce qui faisait jusque-là sa spécificité¹. L'appartenance des CIL à des groupes immobiliers constitués plus ou moins indifféremment au territoire pourrait avoir pour conséquence d'affranchir les organismes d'une logique de cohérence avec les politiques locales de l'habitat – ceci en contradiction avec l'un des fondements historiques de leur action.

¹ Amorcé en 2009, ce processus de regroupement vise à favoriser la rationalisation de la gestion des fonds et à diminuer le nombre d'organismes collecteurs. Ce processus porte rapidement ses fruits, puisque le réseau de collecte de la PEEC passe en une année d'une centaine d'organismes à une vingtaine de groupes issus des fusions de CIL et de leurs filiales de construction.

3. Implications de la réforme et perspectives d'avenir

La réforme de la gouvernance du 1 % logement représente une rupture dans le mode de répartition de la capacité de décision entre le politique et les acteurs paritaires. Elle se situe toutefois dans un rapport de continuité évident avec les réformes antérieures au regard des mécanismes qui ont conduit les pouvoirs publics à opérer cette reprise en main du dispositif. Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner ces mécanismes à la lumière de notre analyse historique du processus de transformation du 1 % logement. Vus sous cet angle, les traits saillants de ce processus – contexte de la RGPP favorable aux partisans d'une reprise en main, impuissance des partenaires sociaux à s'opposer au projet de loi, crise interne au MEDEF – ne figurent en effet pas autre chose que l'expression réactualisée de facteurs qui participent de la transformation continue du dispositif depuis plusieurs décennies : émergence d'une logique de substitution de la PEEC au budget de l'État, perte de légitimité des organisations gestionnaires, division de la sphère paritaire. Quant aux éléments du débat suscité par l'annonce du projet de loi – répertoires mobilisés par la critique, teneur de la justification élaborée par les instances politiques du 1 % logement –, ils reproduisent assez fidèlement les termes d'une controverse qui court sur l'ensemble de l'histoire du 1 % logement.

À l'instar des épisodes passés de la transformation du 1 % logement, la réforme de 2009 est le symptôme d'une indétermination qui tient au caractère hybride de l'institution et au divorce à l'œuvre depuis trois décennies entre l'organisation interne du 1 % logement (néo-corporative) et son insertion dans le système de financement du logement¹. Le passage à l'acte qu'elle opère dans le processus de reprise en main du dispositif s'explique par l'incapacité des partenaires sociaux à enrayer la perte de légitimité de l'institution et par la volonté des pouvoirs publics de se ressaisir des instruments financiers de la politique du logement dans un contexte où la conduite de l'action publique paraît surdéterminée par l'impératif budgétaire. Il nous semble ainsi que les raisons à même d'expliquer l'inflexion de l'État ne se résument pas au « style » de la présidence Sarkozy, c'est-à-dire à la conception du rôle de l'État et de la légitimité de l'action publique qui sous-tendait l'exercice du pouvoir sous ce quinquennat. L'histoire montre que la relation entre l'État et les partenaires sociaux n'a pas toujours été au beau fixe, en relation notamment avec l'identité du ministre du Logement et sa culture politique plus ou moins à même de susciter la confiance de ses interlocuteurs. Si l'on est loin en 2007-2009 de la célébration du « détour » propre au

¹ Nous reprenons ici un constat formulé par Alain Supiot au sujet de l'institution prud'homale (1987, *op. cit.*, p. 188).

paritarisme à laquelle s'était livré le démocrate-chrétien Jacques Barrot lors du Congrès de l'UNIL de 1975¹, ce n'est cependant en rien la première fois que la parole politique discrédite les acteurs du 1 % logement ou que le gouvernement adopte des mesures autoritaires à leur endroit.

Il nous apparaît également qu'il faille envisager avec prudence l'hypothèse selon laquelle la réforme de la gouvernance du 1 % logement témoignerait de l'émergence au sein de l'État d'une nouvelle manière de gouverner et de se positionner vis-à-vis des acteurs sociaux. L'attitude adoptée par le gouvernement à cette occasion marque assurément une rupture avec la conception de la légitimité qui sous-tend le modèle de la démocratie sociale mis en œuvre après-guerre dans le champ de la protection sociale. Elle tranche également avec la conception moins dirigiste de l'exercice du pouvoir qui s'est diffusée en pratique à partir des années 1970 avant de s'incarner dans des modèles théoriques tels que « l'État animateur ». Il convient toutefois de noter que l'attitude du gouvernement s'inscrit en même temps dans un rapport de continuité évident avec la manière dont l'État redéploie son intervention depuis une trentaine d'années dans la régulation du système français de protection sociale². Par ailleurs, elle ne dénote en rien une culture politique marquée en France par l'existence d'une suspicion chronique à l'égard des corps intermédiaires et par la tendance de l'État à monopoliser l'expression de l'intérêt général³. Et elle révèle la permanence de l'influence qu'exerce la contrainte budgétaire sur la définition de l'organisation du 1 % logement. À ce titre, la virulence des attaques lancées contre les acteurs paritaires ne nous semble pas être l'expression d'un projet gouvernemental guidé par la volonté de transférer à l'État l'essentiel de la capacité de décision dans plusieurs secteurs de l'action publique, au regard duquel la reprise en main du 1 % logement constituerait en quelque sorte une fin en soi. La défiance manifestée à l'égard des partenaires sociaux pendant le processus législatif nous paraît bien plutôt constituer un moyen de justifier une forme de recentralisation dont l'objet est de renforcer la capacité de l'exécutif d'orienter la ressource financière en fonction des besoins de financement de la politique du logement⁴.

¹ Cf. chapitre VI.

² Il en va de même du comportement adopté vis-à-vis du syndicalisme : « *L'État a (...) investi le cœur de la fonction représentative jusqu'à absorber celle-ci dans sa propre régulation du social* » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 301).

³ Cf. chapitre I.

⁴ L'attitude du gouvernement Ayrault fournit une preuve supplémentaire du poids qu'exerce la contrainte budgétaire sur les arbitrages rendus par l'exécutif vis-à-vis du 1 % logement. Cette position se dévoile dans l'orientation de la « lettre d'engagement mutuel » signée le 12 novembre 2012 avec les représentants de l'institution afin de fixer le cadre général de l'action du 1 % logement pour l'exercice 2013-2015. Dans cet accord – le premier conclu depuis le changement de majorité présidentielle –, l'État s'engage à « *modifier le dispositif législatif encadrant l'action logement pour revenir à un mode contractuel notamment concernant le*

La réforme de la gouvernance du 1 % logement soulève diverses interrogations relatives à l'avenir de l'institution et à l'articulation de ses interventions avec la politique du logement. Nous aimerions en formuler quelques-unes au terme de ce rapport. Le développement qui suit se distingue des pages précédentes par la tonalité normative qui imprègne notre propos à plusieurs occasions¹.

3.1 Quelles perspectives en matière de financement de la politique du logement ?

L'une des premières questions que l'on est en droit de se poser au sujet de la réforme de la gouvernance du 1 % logement est celle de son impact sur la conduite de l'action publique dans le secteur du logement. L'adoption de cette réforme engendre des conséquences à plusieurs niveaux de la politique du logement. Elle a d'abord une incidence sur les capacités de financement de cette politique. Dans ce domaine, l'angle sous lequel il conviendrait d'interroger la réforme est celui de l'aptitude de l'État à transformer la reprise en main du 1 % logement en capacité d'action dans le secteur du logement. La genèse du projet de loi et la manière dont le processus législatif s'est déroulé n'incitent cependant pas à envisager la reprise en main du 1 % logement en termes d'utilité sociale. Tout indique au contraire que le renforcement de la capacité de décision de l'État en matière d'utilisation des fonds est étroitement lié à une logique de retrait du financement de la construction.

Cette dimension transparaît clairement pendant l'élaboration de la réforme à travers la décision d'accroître la contribution du 1 % logement aux politiques gouvernementales, la loi MOLLE perpétuant de ce point de vue l'approche qui consiste à transformer les fonds issus de la PEEC en variable d'ajustement budgétaire destinée à compenser la réduction des aides au logement. La corrélation entre réforme du 1 % logement et désengagement financier de l'État pointe également dans le cadre du processus de regroupement des CIL amorcé sous

mode de fixation des emplois issus de la PEEC », conformément en cela à la volonté affichée par le président de la République de redonner toute leur place aux corps intermédiaires et d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration des grandes réformes inscrites sur l'agenda social du gouvernement. Une autre disposition insérée dans la lettre d'engagement semble en même temps démontrer l'importance qui réside pour le gouvernement dans le fait de pouvoir conserver une certaine liberté en matière d'orientation de la ressource financière. La définition d'une contribution au FNAL à hauteur de 400 millions d'euros annuels – qui se rajoute à la contribution affectée à l'ANRU reconduite pour trois ans – dénote en effet la permanence d'une approche selon laquelle le 1 % logement a vocation à se substituer au budget de l'État pour financer les politiques publiques dont celui-ci estime ne plus être en mesure d'assumer le coût.

¹ Plusieurs éléments exposés dans les pages suivantes sont issus de J.-M. Meunier, 2010, « Transformation du 1 % logement. Un reflet de la crise du paritarisme et du désengagement financier de l'État vis-à-vis du logement social », *Etudes foncières*, 143, janvier-février, p. 10-16.

l'impulsion de l'UESL durant les mois qui suivent l'adoption de la loi MOLLE. Les attentes du gouvernement en la matière sont signifiées à cette époque par le secrétaire d'État au Logement lors du conseil d'administration de l'UESL du 2 décembre 2009. Formulant le souhait de voir le tissu des SA d'HLM se restructurer sur le mode des regroupements amorcés par les CIL, Benoist Apparu précise que la mission des nouveaux groupes de construction consistera notamment à « *accroître le niveau de production de logements sociaux en zone tendue en opérant une mutualisation interne de leurs ressources (c'est-à-dire en vendant) des logements sociaux à leurs locataires en zone peu tendue* »¹. La volonté de regrouper les SA d'HLM renvoie alors à une logique de rationalisation des instruments de la politique du logement déjà à l'œuvre dans la loi MOLLE. Compte tenu de cette filiation, on ne saurait exclure que le projet d'accroître la capacité d'autofinancement des organismes d'HLM n'ait également été conçu par ce gouvernement comme un moyen de dégager un peu plus l'État du financement du logement social².

La tendance de la réforme de 2009 à remettre en cause les diverses formes de sanctuarisation des crédits affectés au logement indique de surcroît que l'objectif de l'exécutif consiste notamment pendant cette période à renforcer le contrôle des artisans de la politique budgétaire sur le financement de la politique du logement. Cette approche affecte alors le ministère du Logement, contraint d'accepter une débudgétisation substantielle des crédits affectés à l'ANRU et à l'ANAH, tout comme le 1 % logement, dont les emplois et les enveloppes financières doivent désormais se plier annuellement au jeu des arbitrages budgétaires. Vue sous cet angle, la transformation du gouvernement du 1 % logement prive le ministère du Logement d'une ressource d'appoint disponible indépendamment des aléas budgétaires. En entraînant l'affectation d'une part croissante de la ressource sur des politiques existantes et en réduisant d'autant la part disponible pour le financement de politiques nouvelles, elle entame considérablement la marge de manœuvre dont bénéficiait ce ministère et rogne une capacité d'action qui tenait en partie à la possibilité de contracter des engagements réciproques avec les partenaires sociaux du 1 % logement³. Dans un contexte

¹ Le ministre encourage à cette occasion les responsables des CIL à entreprendre le regroupement des SA d'HLM dont ils sont actionnaires de référence.

² Le lien entre le produit des ventes d'HLM et le montant des aides à la construction avait été explicité par Benoist Apparu lui-même dans une interview publiée au mois de novembre 2009 par la revue Challenge : « *Si l'on vendait 1 % du parc existant, en priorité dans les zones peu tendues, cela ferait rentrer environ 2 milliards d'euros dans les caisses de l'État. C'est quatre fois le montant des aides à la pierre* ». Le ministre avait réfuté dans un second temps l'hypothèse selon laquelle les sommes financières avaient vocation à alimenter le budget de l'État.

³ Un épisode survenu pendant le processus législatif de 2007-2009 semble confirmer cette évolution. Quand il s'est agi de réduire le montant du prélèvement opéré sur le 1 % logement afin d'obtenir un consentement *a minima* de la part des partenaires sociaux, l'option retenue par le gouvernement a été de préserver l'intégrité des

marqué par l'importance des besoins de financement relatifs à l'aide à la personne et à la politique de rénovation urbaine, la reprise en main de l'institution semble de nature à restreindre un peu plus l'aptitude du gouvernement à élaborer des politiques adaptées aux nouveaux enjeux de la crise du logement¹.

La reprise en main du 1 % logement semble enfin de nature à peser sur l'orientation de la politique du logement. Pour saisir cette implication de la loi MOLLE, il faut renverser la perspective adoptée dans cette recherche. Nous avons établi que la transformation de l'organisation du 1 % logement résultait historiquement des changements qui se produisent dans la définition et les instruments de la politique du logement. Or, la définition de modifications dans le gouvernement de l'institution ou dans les modalités d'emploi des fonds ne doit pas s'interpréter uniquement comme une conséquence de la transformation de l'action publique. Les changements opérés dans l'organisation du 1 % logement peuvent également avoir pour propriété d'influer sur le contenu de la politique du logement. C'est le phénomène qui s'observe depuis les années 1980 en relation avec l'amorce d'un glissement de la politique du logement, d'un « modèle de masse » (construction d'un logement pour tous financé par l'aide à la pierre) vers un « modèle résiduel » (ciblage des ménages à faible revenus solvabilisés par l'aide à la personne)². On sait que l'existence du 1 % logement – à l'instar des HLM et d'autres institutions mises en place après la guerre – a contribué à entraver ce processus pendant plusieurs décennies. Le transfert d'une portion croissante de la ressource financière vers les politiques gouvernementales tend cependant à remettre en cause cette fonction. En diminuant la fraction des fonds investis dans le logement des salariés, ce transfert accentue la part de l'aide au logement orientée vers la solidarité et contribue à estomper un peu plus la dimension de protection sociale qui se situe pourtant au fondement de l'action publique dans ce secteur³.

crédits fléchés vers l'ANAH et l'ANRU et de tirer un trait (à peu de chose près) sur la contribution à la requalification des quartiers anciens dégradés – ceci alors même que cette politique apparaissait depuis plusieurs mois comme une priorité dans le discours du ministre du Logement.

¹ Notons qu'aux difficultés limitant la possibilité de financer de nouvelles politiques s'ajoute une incertitude concernant la capacité de l'État de financer les politiques existantes (cf. les interrogations récurrentes sur le financement de l'ANRU depuis la fin des années 2000).

² M. Harloe, 1995, *The People's Home ? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell Publishers.

³ S. Magri, 1991, *op. cit.* De ce point de vue, l'intervention sur le 1 % logement représente une manière (consciente ou non) d'agir sur les finalités de la politique du logement. Elle apparaît justiciable d'une analyse du changement des politiques par les instruments selon laquelle « *l'invalidation des instruments anciens (...) est porteuse des transformations beaucoup plus que la promotion de nouveaux objectifs* » (P. Lascoumes, P. Le Galès, 2004, *op. cit.*, p. 364).

3.2 Quel avenir pour le paritarisme du 1 % logement

La réforme adoptée en 2009 interroge également sur la place des partenaires sociaux dans le dispositif. Cette question se pose en relation avec plusieurs mesures dont les effets s'interprètent comme participant d'un processus d'étatisation de la gestion de la PEEC. La définition de nouvelles contributions aux priorités gouvernementales conduit d'abord à ce qu'une part accrue de la ressource soit affectée à des emplois imposés par l'État et se substituant en partie aux interventions de celui-ci. Le transfert à l'État de la capacité de décision en matière d'emploi des fonds renforce ensuite l'emprise que ce dernier exerce sur le gouvernement de l'institution. Le processus d'élaboration des premiers décrets relatifs à l'emploi des fonds dénote à cet égard que les partenaires sociaux disposent désormais d'une marge de manœuvre limitée pour peser sur la décision dans ce domaine¹. La « *nécessaire insertion de la PEEC dans la politique nationale du logement* »² entraîne enfin une forte réduction de l'espace d'autonomie du 1 % logement. Sur ce plan, le recul subi par l'institution paritaire est sensible. Lors de l'élaboration de la réforme, l'impuissance inédite des partenaires sociaux à obtenir des contreparties significatives pour le logement des salariés en échange de la contribution consentie aux priorités gouvernementales en constitue la dimension la plus significative. La diminution forcée du champ de plusieurs emplois emblématiques du 1 % logement pendant la période consécutive à l'adoption de la loi confirme ce constat³.

Devant cette mise sous tutelle du 1 % logement, on est fondé à s'interroger sur la pérennité de la présence des partenaires sociaux dans l'institution. Dans certaines confédérations, le souvenir de la virulence de la campagne de presse menée en 2007-2008 contre les gestionnaires du 1 % logement et du manque de considération témoigné par l'État pendant cette période semblait de nature, au lendemain de la promulgation de la loi, à créditer l'hypothèse d'un abandon des mandats de représentation détenus dans les organes de

¹ Il semble en effet qu'en l'absence de cadre juridique, les modalités d'organisation de la « concertation » qui doit accompagner la préparation des textes soient laissées à l'appréciation des représentants de l'État. Cette asymétrie s'est manifestée en 2009 à l'occasion de l'élaboration du décret fixant les emplois du 1 % logement pour l'exercice triennal 2009-2011, à telle enseigne que les instances politiques d'Action Logement ont décidé au mois d'octobre 2011 de déposer un recours auprès du Tribunal administratif de Paris pour contester la validité de ce décret (dans un contexte où il s'agissait visiblement avant tout pour eux de peser sur l'élaboration du décret futur 2012-2014).

² Cour des comptes, 2009, *Rapport public annuel*, Paris, La Documentation française, p. 544.

³ L'UESL a fait le choix en 2009 de suspendre la distribution des prêts pass-travaux et d'imposer à l'AFL un plan d'austérité fondé sur une diminution significative des fonds alloués par l'UESL ainsi que sur une politique de vente de 40 % des logements destinée à générer des fonds propres et à maintenir ainsi la capacité financière de l'organisme. Ces décisions ont été prises au nom de la nécessité de modifier le modèle économique d'Action Logement dans un contexte marqué par la diminution de sa ressource financière annuelle.

l'institution. Aux yeux de ses défenseurs, une telle issue aurait eu le mérite de prendre acte du fait que la nouvelle répartition des rôles confine dorénavant les représentants économiques et sociaux dans un « paritarisme de façade ». Elle s'imposait en outre avec d'autant plus d'évidence aux yeux des acteurs concernés que le coût induit par la participation au gouvernement du 1 % logement (mesuré en termes de dissensions internes et de critiques dans l'opinion publique) apparaissait désormais nettement supérieur au bénéfice lié à celle-ci (la dilution de la responsabilité des partenaires sociaux dans celle de l'État ayant pour effet de brouiller la lisibilité de leur action).

Aucune organisation n'a finalement décidé de stopper ses activités de représentation dans les instances politiques du 1 % logement¹. Cette possibilité ne nous semble toutefois pas devoir être écartée définitivement dans la mesure où elle renvoie aujourd'hui à des tendances de fonds qui dépassent le cadre du 1 % logement. L'hypothèse d'un repli du pouvoir professionnel vis-à-vis du paritarisme semble en effet traverser plusieurs champs de la protection sociale depuis la fin des années 2000². Cette hypothèse anime logiquement une partie du MEDEF dont l'intégration au paritarisme est périodiquement remise en cause par les partisans de la logique de « désengagement sélectif » (voir *supra*). De manière plus surprenante, elle ne semble pas complètement étrangère aux grandes confédérations syndicales dont certaines attitudes indiquent qu'elles sont visiblement tentées par un « *retrait discret* » de la protection sociale au profit d'un recentrage sur l'entreprise et la reconstruction d'un lien direct avec les salariés³. Une telle tentation pourrait expliquer la faiblesse de la combativité opposée par ces organisations contre les immixtions réalisées par l'État dans le gouvernement du 1 % logement comme dans celui d'autres institutions paritaires (à l'exemple de l'assurance-chômage avec la fusion absorption de l'Unedic par Pôle emploi en 2008). Elle se manifeste plus généralement dans la volonté déclarée de certaines confédérations – la CFDT en premier lieu – de reconsidérer la place revenant à l'acteur syndical dans des systèmes marqués par l'interventionnisme croissant de l'État⁴.

¹ On peut se demander dans quelle mesure cet arbitrage ne s'explique pas notamment dans certains cas par une forme de dépendance des appareils syndicaux envers les ressources procurées par la structure de rétribution attachée à la gestion de la PEEC.

² J.-P. Jacquier, 2009, « Le paritarisme a-t-il un avenir », *Problèmes économiques*, 2964, février, p. 36-38.

³ *Ibid.*

⁴ Cette approche, qui ressort dans le contexte de l'engagement de la délibération sociale destinée à « moderniser » le dialogue social en décembre 2009, est d'emblée prêtée à la confédération cédétiste, qui « considère ouvertement (que les partenaires sociaux) doivent se concentrer sur ce qui relève du monde du travail (assurance-chômage, retraite, formation, insertion des handicapés...) et laisser le reste à l'État, notamment les branches famille et maladie dont les prestations – et de plus en plus le financement – n'ont plus de lien avec le fait d'être salarié » (*Le Figaro*, 5 janvier 2010).

Au regard de cette évolution, le 1 % logement semble se trouver doublement en porte-à-faux par rapport à son environnement institutionnel. On a déjà souligné le décalage qui s'opère avec l'évolution imprimée depuis trois décennies à la politique du logement. En tant qu'instrument financier axé sur le logement des salariés, le 1 % logement fait figure d'aberration dans une action publique de plus en plus encline à reposer sur l'idée d'un marché autorégulateur et à cantonner l'aide au logement dans une double fonction d'accompagnement des mécanismes du marché et d'assistance envers les populations défavorisées. Le cheminement suivi par les organisations syndicales et patronales sur le thème du paritarisme depuis quelques années révèle l'existence d'un second hiatus qui tient précisément au positionnement de l'acteur professionnel vis-à-vis du politique. Cette évolution pourrait avoir une incidence dans les années à venir sur l'intervention mise en œuvre par les acteurs paritaires du 1 % logement. Durant les années qui ont immédiatement suivi la création de l'UESL, la volonté d'inscrire résolument l'institution dans l'espace de la protection sociale se situait au fondement de l'action des partenaires sociaux. Rien ne garantit que cette volonté, dont la conclusion récente d'une série d'accords nationaux interprofessionnels semble indiquer qu'elle est à nouveau à l'œuvre chez les partenaires sociaux de l'UESL¹, n'achoppe pas à l'avenir sur la logique de retrait institutionnel qui semble avoir percé au sein de plusieurs organisations.

La question du maintien de la présence des partenaires sociaux dans le dispositif ne se limite cependant pas au fait d'interroger le positionnement adopté dans le contexte actuel par telle ou telle organisation. À travers cette question, c'est aussi la nature démocratique du processus de production de la politique du logement – et plus largement de l'action publique considérée dans sa globalité – qui est en jeu. Céder à la tentation de reprise en main d'une institution comme le 1 % logement revient en effet pour le pouvoir politique à prendre le risque de se couper durablement de la valeur ajoutée que l'intervention du pouvoir professionnel produit à ce niveau. Dans un contexte dominé par la crise de légitimité du politique, le paritarisme entendu comme forme de la démocratie sociale a en effet vocation à contribuer à la diversification des formes de représentation et de démocratie qui doit permettre de combler le déficit de représentation caractéristique du système politique français. Les syndicats sont concernés au premier chef par ces exigences. Alors que l'approche développée par l'État dans le champ des relations sociales revient peu ou prou depuis les

¹ Cette approche sous-tend l'ANI du 29 avril 2011 sur le logement des jeunes et surtout celui du 18 avril 2012 visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi (voir *infra*).

années 1980 à « (transformer) *le syndicalisme en accessoire de la puissance publique* »¹, la légitimité croissante des syndicats sur leur champ de responsabilité² souligne l'intérêt qu'il y aurait au contraire à renforcer leur capacité à produire une représentation autonome de la société française. Les effets politiques et sociaux de la crise économique apparaissent de nature à accentuer cette exigence. La perte de capacité d'intégration politique des milieux populaires et la désaffiliation politique caractéristique de ces groupes sociaux semblent appeler la participation active des syndicats à cette démultiplication des modes d'expression et des voix dont la finalité pourrait se résumer au fait de « *compliquer la démocratie pour l'accomplir* »³.

La présence des acteurs interprofessionnels dans les instances du 1 % logement peut également s'envisager sous l'angle de la contribution du paritarisme à la production de la justice sociale. On sait que la liaison entre ces deux éléments est consubstantielle au système français de protection sociale instauré au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. À l'instar des dispositifs mis en place au même moment dans les autres pays développés, la forme donnée au gouvernement de la Sécurité sociale témoigne alors de la diffusion dans une large composante de la sphère politique de l'idée selon laquelle « *la justice sociale ne (peut) pas seulement être imposée d'en haut, mais (doit) aussi procéder d'en bas, de la confrontation des intérêts des employeurs et des salariés* »⁴. En tant qu'élément constitutif des institutions en charge de la protection des salariés, le paritarisme constitue un garant de la préservation desdites institutions et des ambitions qui guident leur action⁵. Ce faisant, il agit comme un frein aux dynamiques qui tendent à remettre en cause la forme et les finalités des régimes sociaux. Alors qu'une partie de la sphère économique milite depuis les années 1980 en faveur d'un allègement des instruments de solidarité mis en place après-guerre, l'association des acteurs paritaires à la gestion des régimes de la protection sociale constitue – avec le financement par la cotisation sociale – la traduction institutionnelle de la responsabilité incombant à l'entreprise dans la production des vecteurs de l'insécurité sociale. En cela, elle participe d'une logique qui contraint l'employeur à prendre en charge une partie

¹ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 301.

² « *Les syndicats sont aujourd'hui, au regard des grands enjeux économiques et sociaux, les acteurs dans lesquels les salariés ont de loin le plus confiance par rapport aux politiques, tous partis confondus* » (*ibid.*, p. 64).

³ Cf. leçon inaugurale prononcée le 18 juillet 2011 par Pierre Rosanvallon dans le cadre des Rencontres de Pétrarque organisées à Montpellier par France Culture (<http://www.franceculture.fr/emission-les-rencontres-de-petrarque-ete-11-lecon-inaugurale-par-pierre-rosanvallon-2011-07-30.html>). Consulté le 9 septembre 2013).

⁴ A. Supiot, 2010, *op. cit.*, p. 73.

⁵ *A contrario*, « *le recul du paritarisme au profit de l'étatisation n'est nullement synonyme de progrès pour la protection des salariés* » (J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, p. 355 n.).

du coût des externalités qu'il produit et s'oppose à la diffusion d'une autre modèle de protection sociale – la flexisécurité dans sa version la plus libérale – qui tend à reporter la responsabilité en termes de sécurité et de sécurisation des parcours sur les pouvoirs publics et le salarié lui-même¹.

Cette capacité des assemblées paritaires à établir un lien entre le fonctionnement de l'économie et les contradictions qui en résultent dans la vie quotidienne repose en grande partie sur l'intervention de l'acteur syndical. Le cas du 1 % logement témoigne de la valeur inhérente à la médiation opérée par ce dernier dans les périodes – certes relativement limitées dans le temps – où il se donne les moyens de prendre en charge politiquement la question du logement. La participation de la CGT et de la CFDT aux luttes urbaines de la première moitié des années 1970 représente assurément un précédent en la matière². En dépit des limites caractéristiques de leur capacité de mobilisation, ces organisations contribuent pleinement pendant cette période à la définition d'une approche revendicative capable de lier étroitement vie de travail et vie hors travail et de développer une approche du logement articulée à la question du fonctionnement concret des territoires. Les réflexions engagées par la CFDT fournissent au cours des années 1990 un autre exemple de la plus-value résultant de l'émergence d'une capacité d'action des syndicats dans le secteur du logement. Malgré un processus d'élaboration imperméable à l'expression des besoins émanant de la base, la création des aides loca-pass en particulier est emblématique de l'aptitude de l'acteur syndical à susciter la production de normes à même d'inscrire l'action du 1 % logement dans une logique de protection sociale.

Ces deux épisodes illustrent les difficultés rencontrées historiquement par les syndicats pour mettre en œuvre une action couvrant l'ensemble des étapes du « *cycle de la représentation* »³ – de l'élaboration des revendications à la négociation puis à l'obtention de résultats. Ils témoignent cependant aussi du potentiel attaché à une médiation syndicale consciente du rôle qu'il lui appartient d'endosser dans la régulation des risques émergeant au croisement de l'emploi et du logement. Pour peu que des solutions durables soient trouvées aux facteurs qui constituent une limite objective à l'émergence d'une compétence représentative des syndicats (critères de la représentativité syndicale, financement de l'action syndicale), ces exemples militent en faveur d'une consolidation de la présence de l'acteur syndical en ce qu'il constitue un vecteur de justice sociale dans les décisions prises au sein

¹ B. Zimmermann, 2011, *Ce que travailler veut dire : une sociologie des capacités et des parcours professionnels*, Paris, Economica.

² Cf. chapitre V.

³ J.-M. Pernot, 2005, *op. cit.*, chap. 5.

des instances politiques du 1 % logement. Tout indique que ce renforcement a vocation à s'opérer notamment au niveau des CIL. Dans un contexte marqué par la constitution de grands pôles immobiliers autour de la fonction de collecte de la PEEC, l'abandon de la logique de dépossession des conseils d'administration et la consolidation des prérogatives des acteurs paritaires apparaissent indispensables à la préservation de l'ancrage des nouvelles entités dans l'économie sociale. Une telle approche permettrait en premier lieu d'endiguer le désœuvrement qui affecte les assemblées paritaires depuis plusieurs décennies¹, Elle pourrait également avoir pour effet de renforcer la capacité des CIL à se montrer sensibles à l'interpellation d'autres institutions – à l'instar des CAF situées à l'interface du logement et de la politique de la famille. Le surcroît de légitimité qu'elle procurerait aux CIL pourrait enfin conduire les responsables locaux du 1 % logement à consentir au développement de la contractualisation avec les collectivités qui constitue l'un des principaux horizons de l'institution depuis près de dix ans².

3.3 Quelle place pour une approche du logement en termes de protection sociale ?

Les partenaires sociaux du 1 % logement – ou plutôt d'« Action Logement », pour reprendre le terminologie en vigueur depuis le changement de nom décidé en 2009³ – ont défini une série d'orientations dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 18 avril 2012 visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi. L'accord identifie plusieurs emplois dont la mise en œuvre doit permettre à Action Logement de renforcer le lien

¹ « L'idée de désœuvrement qualifie (...) cette situation dans laquelle l'instance délibérative n'a plus d'obligations par rapport à l'œuvre à réaliser, c'est-à-dire par rapport aux objectifs de l'institution » (L. Duclos, 1998, *op. cit.*, p. 79). Cet état est perceptible en particulier dans le cas de CIL dotés de filiales de construction, par essence portés à axer leur stratégie de développement sur des logiques patrimoniales. En témoigne ce propos d'un directeur de CIL qui semble regretter l'incapacité de son conseil d'administration à lui fixer des orientations politiques : « Là en l'occurrence il n'y a pas de définition de politique, donc finalement on fait tourner la boutique, en faisant un peu comme on l'entend, peut-être trop, peut-être pas (...) ça ne m'empêche pas de me développer, disons qu'on part un peu tous azimuts quoi, je fais des réserves foncières, je fais de l'accession à la propriété, si on me demande de faire du locatif, je fais du locatif, mais c'est pas le conseil qui va me le dire, c'est en fonction de ce que je vois avec les collectivités locales, avec la préfecture... » (entretien CD14).

² La question du resserrement des liens avec les collectivités territoriales, qui se pose depuis la genèse du 1 % logement, a été réactualisée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui instaure la délégation de l'aide à la pierre en direction des EPCI et des départements. La mise en place de cet outil, qui concrètement transfère aux collectivités – et en particulier à l'échelon intercommunal – la responsabilité d'établir la programmation des aides à la construction dans les territoires, appelle nécessairement un renforcement des partenariats existant entre ces nouvelles autorités organisatrices et l'ensemble des opérateurs territoriaux du secteur du logement – dont les CIL.

³ Il nous paraît indiqué d'adopter cette nouvelle terminologie pour évoquer l'action mise en œuvre par les partenaires sociaux et par les instances politiques de l'institution à partir de cette date.

emploi-logement qui se situe au cœur de son action. Après la conclusion de l'ANI du 8 juillet 2009 sur la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi, puis celle de l'accord du 29 avril 2011 sur le logement des jeunes, ce nouvel accord se veut un acte fort. En plus de permettre aux partenaires sociaux d'exposer les raisons de leur attachement à Action Logement, il leur offre la possibilité de définir les grands axes d'un projet politique capable d'établir la légitimité de l'institution face aux critiques dont elle est la cible.

L'initiative des partenaires sociaux ne saurait cependant être réduite à une stratégie de légitimation d'Action Logement. Compte tenu de l'évolution du contexte socioéconomique, elle revêt une portée plus large. Alors qu'une part croissante de salariés semble rencontrer des difficultés pour se loger dans les bassins d'emploi dynamiques, toute initiative revenant à appréhender la question du logement à l'aune des risques sociaux situés au croisement de l'emploi et du logement semble de prime abord comporter un caractère socialement utile. Sur le fond, les partenaires sociaux d'Action Logement ont défini plusieurs domaines d'interventions comme étant de nature à répondre aux besoins émergeant au carrefour du logement et de l'emploi. Exposés dans le titre I de l'ANI du 18 avril 2012, ces domaines concernent en particulier l'augmentation de l'offre de logements locatifs économiquement accessibles, le soutien de l'accession sociale à la propriété, la sécurisation de l'accès et du maintien dans le logement et l'aide à la mobilité professionnelle. Les organisations signataires affirment en outre leur volonté de renforcer la capacité d'Action Logement à innover et à « adapter l'offre de produits et de services (...) aux besoins des entreprises et de leurs salariés » (Article 2). Cette déclaration d'intention est déclinée en une série d'interventions dont l'énumération témoigne de la variété et de la spécificité qui caractérisent aujourd'hui les besoins en logements des salariés¹.

L'initiative des partenaires sociaux survient alors que la question du logement des salariés semble réactualisée par l'émergence de besoins d'intervention dérivant des transformations en cours dans les champs du travail et de l'emploi. Depuis une dizaine d'années, les indicateurs statistiques dénotent une tendance à l'augmentation des difficultés rencontrées par certaines catégories de salariés dans leurs parcours résidentiels (capacité à accéder au logement, à s'y maintenir et à être mobile au gré des circonstances de la vie). La presse se fait régulièrement l'écho de ces difficultés qui semblent résulter pour une bonne part des mutations à l'œuvre dans le secteur de l'emploi. Cette tendance y est traitée sous plusieurs angles : la problématique générale de la baisse du pouvoir d'achat (dans un contexte de forte

¹ Sont notamment mentionnés les besoins particuliers des salariés en situation de handicap, en difficulté financière ou en perte d'emploi, ou encore dans une situation familiale les obligeant à quitter le domicile.

augmentation des prix immobiliers dans les zones tendues¹), la précarisation d'une partie de l'emploi salarié – les emplois non qualifiés en particulier – et les contraintes qu'elle exerce sur l'accès au logement dans les grandes villes², ou encore le risque pesant sur le développement des territoires du fait d'une trop forte tension des marchés immobiliers (risque de frein à la mobilité géographique et au recrutement de nouveaux salariés³).

Ce que l'on a parfois tendance à qualifier de « nouvelle crise du logement » semble donc se matérialiser – entre autres évolutions – par un débordement des difficultés liées au logement au-delà des seules catégories qui relèvent de la solidarité nationale. Cette situation appelle une révision des instruments de l'action publique sur des domaines très différents, comme la régulation des marchés immobiliers (décrochage de la solvabilité moyenne de la demande par rapport aux prix atteints par l'offre dans certaines agglomérations) ou la régulation du marché du travail (rigidité du marché du logement vs. exigence croissante de flexibilité des parcours professionnels). Elle invite à renouer avec une approche dans laquelle l'intervention sur le logement se définit en termes de protection contre les risques d'insécurité sociale. En effet, les difficultés d'accès au logement sont ressenties d'autant plus durement par une partie de la population que l'incertitude du contexte économique incite à percevoir la jouissance d'un logement – et a fortiori la propriété immobilière – comme une assurance face aux aléas de l'existence⁴. Au regard de cette évolution, on peut se demander dans quelle mesure l'accroissement de la mobilité et de la flexibilité demandé par l'entreprise est compatible avec le fonctionnement des marchés immobiliers⁵, *a fortiori* dans un contexte

¹ On observait déjà un phénomène de décrochage des revenus par rapport aux valeurs immobilières au début des années 2000 : entre 1998 et 2004, le prix des logements anciens a augmenté en moyenne de 70 % alors que pendant le même temps le revenu disponible brut des ménages n'a progressé que de 24 % (M. Beauvois, 2004, « La hausse des prix des logements anciens depuis 1998 », *INSEE Première*, 991, décembre).

² En général les difficultés des salariés à se loger dans les grandes agglomérations sont autant traitées sous l'angle de professions relativement bien identifiées dans l'espace public (infirmières, policiers, agents communaux, etc.) que sous celui de salariés moins repérables et abordés *via* la nature de leur rapport à l'emploi (travail temporaire, travail saisonnier, travail à temps partiel subi, chômage, etc.).

³ Une étude réalisée en 2011 par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) indique que 500 000 personnes en recherche d'emploi auraient renoncé à un poste au cours des cinq dernières années parce que cela les aurait contraintes à accroître leurs dépenses de logement (R. Bigot, S. Hoibian, 2011, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », *Collection des rapports du CREDOC*, 274, juillet). Ce problème était déjà pointé depuis plusieurs années par des organes de représentation des employeurs implantés dans les zones de marché tendu. Ainsi la Chambre de commerce et d'industrie de Nice Côte d'Azur, dans un communiqué de presse publié en juin 2006, s'inquiétait-elle de voir « les conditions du marché immobilier azuréen (générer) des freins à l'emploi et à l'implantation d'entreprises ».

⁴ Ce sentiment collectif d'insécurité se fonde sur une réalité sociale dans laquelle l'emploi n'apporte plus automatiquement la garantie d'un toit. Selon une enquête réalisée par l'INSEE en 2003, 29 % des personnes sans-domicile fixe occupaient alors un emploi stable (B. de la Rochère, 2003, « Les sans-domicile ne sont pas coupés de l'emploi », *Insee Première*, 925, octobre).

⁵ Le développement de l'habitat nomade (logements en squat, foyers, caravanes, etc. relégués aux marges de l'espace urbain) constitue l'exemple le plus patent de la disjonction qui s'opère à ce niveau. Sur le

marqué par l'augmentation des incertitudes liées à l'emploi et par le renforcement de la fonction assurantielle attachée à la propriété du logement¹.

La question des transformations du travail et de l'emploi et de leurs conséquences dans le domaine du logement recouvre manifestement une série de problèmes de nature à interpeller le politique. Avec l'exigence du resserrement du lien avec les collectivités territoriales, c'est là probablement l'un des principaux enjeux à l'aune desquels sera appréciée l'intervention d'Action Logement dans les années à venir². Compte tenu du contexte actuel, on peut s'interroger sur la capacité d'action dont disposent réellement les partenaires sociaux d'Action Logement pour y répondre. Sur le plan financier, l'émergence d'une aptitude à intervenir en direction de catégories de salariés rencontrant des difficultés spécifiques dans le domaine du logement suppose d'Action Logement qu'il soit doté d'une capacité financière lui permettant de développer une action autonome. Or, l'importance des besoins de financement de la politique du logement et les incertitudes qui pèsent sur la pérennité du modèle économique d'Action Logement³ semblent actuellement peu propices à ce type d'initiatives. Sur le plan politique, le développement d'une telle aptitude repose dans l'immédiat sur la capacité des partenaires sociaux à faire vivre l'ANI du 18 avril 2012 visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi. L'histoire du 1 % logement témoigne de la difficulté qui consiste pour ces acteurs à mettre en œuvre une logique de réforme de l'emploi des fonds, mais elle montre aussi – à travers l'épisode de la modernisation du 1 % logement – que cette difficulté n'est pas insurmontable. Étant donné les prérogatives limitées dont les partenaires sociaux disposent aujourd'hui en matière de définition des emplois d'Action

développement de ce mode d'habitat et ses liens avec les transformations du système productif et du travail, voir A. Le Marchand, 2011, *Enclaves nomades. Habitat et travail mobiles*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant. Sur le cas spécifique de l'habitat des ouvriers intérimaires du nucléaire, voir E. Filhol, 2010, *La centrale*, Paris, P.O.L (en particulier p. 43).

¹ Cette contradiction tend à être renforcée par une politique du logement encline à voir dans la propriété immobilière un élément central de la « *sécurité financière nécessaire à cette flexibilité* » (X. Desjardins, 2008, « Le logement au temps du néolibéralisme », *Métropoles*, 4, p. 26-45). Cette approche de la propriété comme instrument en soi de la « flexisécurité » à la française avait été mise en avant par l'ancien ministre du Budget, Eric Woerth, au détour d'un argument destiné à établir la pertinence du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier mis en place par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite loi TEPA ou « paquet fiscal ») : « *L'insécurité majeure, c'est d'être mis en dehors de son logement, donc il faut qu'on augmente le nombre de propriétaires* » (propos tenus sur l'antenne de France Inter le 9 avril 2008).

² C'est plus généralement un défi qui concerne l'ensemble des institutions paritaires de la protection sociale. En témoigne cette réflexion d'Alain Supiot, lorsqu'il estime que « *renouer avec l'impératif de démocratie sociale (...) oblige à créer les conditions d'une prise en compte permanente de l'expérience concrète des effets de la globalisation au regard de l'objectif de la justice sociale. Ce qui suppose de sortir la démocratie sociale du ghetto où elle est aujourd'hui enfermée et de la rénover en tenant compte de la diversification des formes de travail dans le monde contemporain* » (2010, *op. cit.*, p. 126).

³ L'accroissement du montant des contributions aux politiques gouvernementales induit en effet une diminution des investissements réalisés sous forme de prêts qui entraîne une réduction continue de l'encours des prêts et de la ressource financière d'Action Logement depuis 2009.

Logement, on peut cependant se demander dans quelle mesure ils sont à même de définir des projets communs et de susciter l'adhésion des CIL aux orientations élaborées au niveau national¹.

La reprise en main du 1 % logement par l'État et les effets qu'elle comporte sur la capacité d'action des partenaires sociaux de l'UESL pèsent indubitablement sur leur propension à mettre en œuvre des interventions répondant aux nouveaux besoins émergeant au croisement de l'emploi et du logement. En plaçant la politique d'emploi des fonds sous la dépendance de politiques publiques caractérisées par une absence de cap clair, le régime d'emploi des fonds instauré en 2009 semble de nature à maintenir l'avantage dont dispose l'approche de la rationalité gestionnaire dans l'équilibre de force infra gouvernemental et à perpétuer la soumission de l'institution à une logique de substitution au budget de l'État. En ôtant aux partenaires sociaux une large part de leur capacité d'initiative en matière de réactualisation de l'offre d'emploi d'Action Logement, la concentration de la capacité de décision au niveau de l'État apparaît également de nature à altérer l'aptitude des partenaires sociaux de l'UESL à instaurer une relation d'autorité avec les CIL².

En définitive, les transformations récentes du 1 % logement témoignent de la gageure qui consiste à vouloir inscrire la question du logement dans l'espace de la protection sociale quand l'idée d'un marché autorégulateur persiste à orienter l'action publique dans ce domaine³. Plutôt que de se focaliser sur l'inventaire des turpitudes des organisations gestionnaires, le regard porté sur cette institution gagnerait probablement en pertinence en intégrant une dimension aussi essentielle et en portant celle-ci au débat public. L'avenir d'Action Logement est assurément solidaire en tout état de cause des choix opérés à moyen terme en matière de financement de la politique du logement⁴. Il dépend directement aussi de

¹ La transformation actuelle des CIL en pôles immobiliers de grande taille et la place centrale que la logique patrimoniale semble désormais occuper dans leurs stratégies de développement ne peut qu'interroger sur leur disposition future à adhérer localement à une approche visant à orienter les fonds issus de la PEEC vers des populations fragilisées dans leur accès à l'emploi et/ou au logement.

² Il convient de ne pas exclure la possibilité d'une évolution rapide quant à la nature du régime relatif à la définition de l'emploi des fonds, dans la mesure où l'engagement pris par le gouvernement de revenir à un régime contractuel a été inclus dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) que le ministre du Logement a présenté en conseil des ministres au mois de juin 2013. L'enjeu du débat parlementaire programmé à l'automne, qui définira les modalités exactes de cette réforme, permettra d'apprécier la disposition du législateur à revenir à un régime comparable à celui qui avait été instauré à la fin des années 1990, c'est-à-dire à une règle qui concédait une autonomie importante aux partenaires sociaux et supposait qu'une part substantielle de l'emploi des fonds soit orientée vers le logement des salariés.

³ En témoigne l'écart entre le volontarisme affiché au sommet de l'État pour juguler les effets de la crise économique après 2007 et la faiblesse de l'action gouvernementale effective face à la crise sociale du logement (J. Pollard, « L'État face à la crise immobilière. Une mise en perspective des mesures gouvernementales », *Etudes foncières*, 140, juillet-août 2009, p. 24-26).

⁴ La question se pose même sur le court terme. L'examen parlementaire du projet de loi ALUR devrait permettre de déterminer si les exigences actuelles de la politique budgétaire sont compatibles avec le maintien de

l'émergence dans la durée d'une capacité des acteurs paritaires à préserver l'objet social de l'institution et à percevoir la valeur du lien qui les unit à Action Logement.

l'autonomie d'Action Logement. La volonté du gouvernement actuel de respecter le périmètre d'intervention des partenaires sociaux aura-t-elle une traduction normative dans le cas d'Action Logement ? Ou s'apercevra-t-on au contraire qu'elle est soluble dans une contrainte budgétaire qui tend à faire de la budgétisation larvée de la ressource financière l'horizon essentiel de cette institution ?

BIBLIOGRAPHIE

- F. Aballéa, 1983a, « Y a-t-il une crise de la sociologie urbaine ? », *Recherche sociale*, 86, avril-juin, p. 3-13
- F. Aballéa, 1983b, « La question du logement de 1945 à 1983 : l'Etat ou le marché », *Recherche sociale*, 86, avril-juin, p. 14-32
- F. Albareil, 1997, *Orientations stratégiques des collecteurs du 1 % logement en Ile-de-France*, Paris, DREIF, novembre.
- M. Amiot, 1986, *Contre l'Etat, les sociologues*, Paris, Editions de l'EHESS
- D. Andolfatto, D. Labbé, 2000, *Sociologie des syndicats*, Paris, La Découverte
- D. Andolfatto, T. Choffat, 2004, « Le regain de l'action catégorielle : CGC, G-10-Solidaires, FSU, UNSA... », D. Andolfatto (dir.), *Les syndicats en France*, Paris, La Documentation française p. 69-90
- D. Andolfatto, J.-Y. Sablot, 2004, « Les héritiers du mouvement ouvrier : CGT et CGT-FO », D. Andolfatto (dir.), *Les syndicats en France*, Paris, La Documentation française, p. 15-41.
- ANPEEC, 1991, *Bilan de l'intervention du 1 % en faveur du logement des populations démunies, région Nord-pas-de-Calais*, décembre
- ANPEEC, 1992, *Evolution du dispositif « 1 % logement ». Examen des conséquences à moyen terme des baisses du taux de collecte sur l'exercice des missions des CIL et leur organisation*, mai
- ANRU, 2008, *Rénovation urbaine 2004-2008 : quels moyens pour quels résultats ?*, Paris, La documentation française, décembre
- M. Anselme, 2000, *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube
- H. d'Antin de Vaillac, 1952, *Les comités interprofessionnels du logement*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Paris – Faculté de droit
- J.-C. Aparicio, M. Pernet, D. Torquéo, 1999, *La CFDT au péril du libéral-syndicalisme*, Paris, Editions Syllepse
- F. Arnault, 1993, *Frédéric Le Play. De la métallurgie à la science sociale*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy
- G. Aroud, 1953, « Etudes du projet de loi n° 5528 relatif à diverses mesures de nature à accélérer, dès 1953, la construction de logements économiques et familiaux », *Avis et rapports du Conseil économique. JO de la République française*, 18 mars, p. 276-279
- F. Ascher, 1994, « Les entreprises et le logement. Nouveaux rapports salariaux et métropolisation », *Les annales de la recherche urbaine*, 28, mars, p. 103-108
- F. Ascher, J. Giard, 1975, *Demain la ville ? Urbanisme et politique*, Paris, Editions sociales
- J.-C Asselain, 1984, *Histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours. 2, De 1919 à la fin des années 1970*, Paris, Seuil
- Association Henri Capitant, 1984, *Le droit au logement. Journées mexicaines, 1982, Mexico*, Paris, Economica
- J. Attali (dir.), 2008, *300 décisions pour changer la France. Rapport de la commission pour la libération de la croissance française*, Paris, XO Editions/La Documentation française

- P. Aydalot, 1985, *Economie régionale et urbaine*, Paris, Economica
- S. Audier, 2007, *Léon Bourgeois : fonder la solidarité*, Paris, Ed. Michalon
- S. Audier, 2010, *La pensée solidariste : aux sources du modèle social républicain*, Paris, PUF
- S. Audier, 2012, *Néolibéralisme(s) : une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset.
- C. Bachmann, N. Le Guennec, 2002, *Violences urbaines*, Paris, Hachette, 1^{er} éd. 1996
- R. Ballain, 1999, « Les associations agissantes », *Informations sociales*, 77, p. 126-133
- R. Ballain, 2005, « Les politiques locales de l'habitat et le redéploiement de l'action publique », A. Faure, A.-C. Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 131-144
- R. Ballain, R. Brique, C. Jacquier, 1983, *1 % logement et politiques de l'habitat*, Grenoble, GETUR/Ministère de l'urbanisme et du logement
- R. Ballain, C. Jacquier, 1987, *Politique française en faveur des mal-logés (1945-1985)*, Grenoble, MELATT/GETUR
- R. Ballain, M.-C. Jaillet, 1998, « La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, entre régulation du marché et actions sociale », M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun (dir.), *Logement et habitat, l'état des savoirs*, Paris, La découverte, p. 256-263
- R. Ballain, E. Maurel, 2002, *Le logement très social*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube
- R. Ballain, F. Benguigui (dir.), 2004, *Mettre en œuvre le droit au logement*, Paris, La Documentation française
- G. Barbot, 1983, *Note de synthèse sur la participation des employeurs à l'effort de construction*, Inspection générale des finances, novembre
- R. Barre, 1975, *Rapport de la commission d'étude d'une réforme du financement du logement*, Paris, La Documentation française, décembre
- M. Beauvois, 2004, « La hausse des prix des logements anciens depuis 1998 », *INSEE Première*, 991, décembre
- C. Bec, 1994, *Assistance et République : la recherche d'un nouveau contrat social sous la III^e République*, Paris, Les Editions de l'Atelier/Les Editions ouvrières
- D. Béhar, 1996, « L'habitat, un enjeu de service public », *Etudes foncières*, 71, juin, p. 19-23
- G.-S. Bermache, J.-P. Peyon, 1998, « Politique publique d'habitat et régulation à travers les villes de l'ouest de la France », J.-R. Bertrand, J. Chevallier, *Logement et habitat dans les villes européennes*, Paris/Montréal, l'Harmattan, p. 91-116
- M. Bernardot, 2008, *Loger les immigrés. La Sonacotra 1956-2006*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant
- A. Bevort, 2004, « Du catholicisme social au réformisme : CFTC et CFDT », in D. Andolfatto (dir.), *Les syndicats en France*, Paris, La Documentation française, p. 43-68
- P. Bezes, 2009, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF
- R. Bigot, S. Hoibian, 2011, « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », *Collection des rapports du CREDOC*, 274, juillet
- H. Blassel, J.-P. Jacquier, 1997, « La représentation sociale territoriale, premier essai de mesure et d'évaluations », *La Revue de l'IREES*, 25, automne, p. 89-115
- F. Bloch-Lainé, 1963, *Pour une réforme de l'entreprise*, Paris, Seuil

- J.-M. Bloch-Lainé, 1989, *Rapport de la commission de réflexion sur les aides publiques au logement*, s.l., s.n., avril
- L. Boltanski, 1990, *L'amour et la justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*, Paris, Ed. Métailié
- L. Boltanski, 2009, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard
- L. Boltanski, E. Chiapello, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard
- L. Boltanski, L. Thévenot, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard
- L. Bonelli, W. Pelletier (dir.), 2010, *L'Etat démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, Editions La Découverte
- P. Bongrand, P. Laborier, 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique », *Revue française de science politique*, 55, 1, février, p. 73-111
- M. Borgetto, 1998, « Sécurité sociale et démocratie sociale : état des lieux », *Revue française de finances publiques*, Paris, 64, p. 7-37
- R. Boudon, F. Bourricaud, 2004, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1^e éd. 1982
- P. Bourdieu, R. Christin, 1990, « La construction du marché. Le champ administratif et la construction de la "politique du logement" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, mars, p. 65-85
- C. Bourgeois, 1996, *L'attribution des logements sociaux. Politiques publiques et jeux des acteurs locaux*, Paris, L'Harmattan
- C. Bourgeois, J.-M. Meunier, I. Sainsaulieu, 2004, *Stratégies des acteurs du 1 % logement autour de la réservation locative*, Paris, ANPEEC
- L. Bourgeois, 1998, *Solidarité*, Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion, 1^e éd. 1896
- L. Boussaguet, 2004, « Forums », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 226-232
- V. de Briant, Y. Palau, 1999, *La médiation. Définition, pratiques et perspectives*, Paris, Nathan
- P. Brousse, 1976, *Rapport du comité habitat. Préparation du VII^e plan 1976-1980*, Paris, Commissariat général du plan/La Documentation française
- P. Brunie, 1979, *La ville à prendre ou une caméra dans la ville*, Paris, Hachette
- J. Bunel, 1996, « Les dilemmes de l'action patronale », *La revue de l'IREC*, 20, p. 5-34
- J. Bunel, 1997, « Représentation patronale et représentativité des organisations patronales », *Travail et emploi*, 70, p. 3-19
- J. Bunel, J. Saglio, 1979, *L'action patronale. Du CNPF au petit patron*, Paris, PUF
- J. Bunel, J. Saglio, 1980, « La redéfinition de la politique sociale du patronat français », *Droit social*, 12, décembre, p. 489-498
- G. Busquet, 2007, *Idéologie urbaine et pensée politique dans la France de la période 1958-1981*, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Créteil, Université de Paris-Val-de-Marne
- G. Busquet, 2008, « Le rôle et le statut de la ville dans la pensée politique de gauche depuis les années 60 en France : entre espace-enjeu et espace-instrument », *Actes du colloque international « Espaces de vie, espaces-enjeux : entre investissements ordinaires et mobilisations politiques »*, RESO (ESO) et CRAPE, IEP de Rennes, Université de Rennes 2 Haute-Bretagne, novembre
- J. Caillosse, P. Le Galès, P. Loncle-Moriceau, 1997, « Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ? », F. Godard (coord.), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & Cie, p. 23-96

- G. Caire, 1971, *Les syndicats ouvriers*, Paris, PUF
- M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil
- R. Castel, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard
- R. Castel, 1998, « Le choix de l'Etat social », P. Auvergnon, P. Martin, P. Rozenblatt, M. Tallard, *L'Etat à l'épreuve du social*, Paris, Ed. Syllepse, p. 99-107
- R. Castel, 2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil/La République des Idées
- M. Castells, 1972, *La question urbaine*, Paris, Maspero
- M. Castells, E. Cherki, F. Godard, D. Mehl, 1978, *Crise du logement et mouvements sociaux urbains*, Paris/La Haye, Mouton
- M. Castells, F. Godard, 1974, *Monopolville. Analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris/La Haye, Mouton
- A. Catrice-Lorey, 1995, « La Sécurité sociale et la démocratie sociale : impasse ou refondation ? », *Prévenir*, 29, p. 61-79
- A. Catrice-Lorey, 1997, « La Sécurité sociale en France, institution anti-paritaire ? Un regard historique de long terme », *La Revue de l'IREES*, 24, printemps-été, p. 81-105
- L. Caul-Futy, 1978, « Du syndicalisme familial au syndicalisme hors-production », *Esprit*, 6, p. 53-56
- L. Caul-Futy, 1993, « L'efficacité d'un syndicalisme du cadre de vie », E. Cherki, D. Mehl (dir.), *Contre-pouvoirs dans la ville. Enjeux politiques des luttes urbaines*, Paris, Editions Autrement, 1^e éd. 1976, p. 181-189
- J. Cazeils, 1979, *La réforme de la politique du logement. Etude d'une décision publique*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Institut d'Etudes Politiques de Paris
- CEDER, 1970, *Etude des facteurs de développement de la vie sociale dans les ensembles nouveaux d'habitation. Monographies*, Paris, ministère de l'Equipement et du Logement
- Centre des jeunes patrons, 1949, *Le logement*, Paris
- Centre des jeunes dirigeants, 1974, *L'autorité de l'entreprise*, Paris, Hachette
- CFDT, 2000, *Convention de modernisation du 1 % logement. Dispositifs et objectifs*, janvier
- CGT/Centre confédéral d'études économiques et sociales, 1977, *La crise du logement et son financement*, Paris
- J.-C. Chamborédon, M. Lemaire, 1970, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*, 11, 1, janvier-mars, p. 3-33
- A. Chatriot, 2002, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La Découverte
- M. Chauvière, B. Duriez, 1992, *La bataille des squatters et l'invention du droit au logement 1945-1955. Les Cahiers du Groupement de Recherche sur les Mouvements Familiaux*, 7
- L. Chevalier, 1958, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Plon
- J. Chevallier, 2004, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 1^e éd. 2003
- J. Chevallier, 2006, *Le service public*, Paris, PUF, 1^e éd. 1987

- Commissariat général du plan, 1971, *Rapport de synthèse de l'intergroupe « Financement du logement »*. Commission de l'Habitation du VI^e plan, Paris, mars
- E. Cherki, D. Mehl, 1977, *Crise des transports, politique d'Etat et mouvements d'usager. Enquête sur la région parisienne 1968-1977*, Paris, Centre d'Etude des Mouvements sociaux
- E. Cherki, D. Mehl (dir.), 1993, *Contre-pouvoirs dans la ville. Enjeux politiques des luttes urbaines*, Paris, Editions Autrement, 1^e éd. 1976
- J.-N. Chopart, 1978, *Vivre pour travailler, travailler pour vivre. Emplois, logements et vie quotidienne des travailleurs havrais*, Paris, CSU
- CISC, 1968, *Les Problèmes du logement et de l'habitat. 3^e Conférence mondiale sur les problèmes du logement, Ostende, les 13, 14 et 15 février 1968*
- F. de Closets, 1985, *Tous ensemble*, Paris, Seuil
- R. W. Cobb, C. D. Elder, 1972, *Participation in American Politics : the Dynamics of Agenda Building*, Baltimore, John Hopkins University Press
- H. Coing, 1982, *La ville, marché de l'emploi*, Grenoble, PUG
- H. Coing, C. Topalov, 1995, « Crise, urgences et mémoire : où sont les vraies ruptures ? », F. Ascher, *Le logement en question*, La Tour d'Aigues, Éditions de L'Aube, p. 261-289
- Collectif Jeudi noir, 2009, *Le petit livre noir du logement*, Paris, La Découverte
- B. Collombat, 2009, « L'affaire de l'UIMM, ou le roman de la caisse noire », B. Collombat, D. Servenay (dir.), *Histoire secrète du patronat. De 1945 à nos jours*, Paris, Editions La Découverte, p. 652-660
- Comité d'organisation de la sidérurgie, 1944, *Etude sur le logement ouvrier*, Paris, janvier
- J. Commaille, 2003, « Sociologie de l'action publique », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 413-421
- J. Commaille, B. Jobert (dir.), 1998, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ
- J. Commaille, B. Jobert, 1998, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance », J. Commaille, B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 11-32
- Commissariat général du plan, 1956, *Deuxième plan de modernisation et d'équipement, 1954-1957 (Loi n° 56-342 du 27 mars 1956)*, Paris, Imprimerie des Journaux officiels
- Conseil d'Etat, 2009, *Rapport public 2009. Droit au logement, droit du logement*, Paris, La Documentation française
- P. Consigny, 1970, *Rapport sur l'aide publique au logement*, Paris, Direction de la Construction, mai
- P. Consigny, 1971, *Rapport de synthèse du groupe « interventions publiques dans le domaine du logement »*. Commission de l'Habitation du VI^e plan, Paris, Commissariat général au plan, mars
- D. Cornuel, 1975, « Politique du logement dans un CIL : le CIL de Roubaix-Tourcoing », *Politiques urbaines et planification des villes. Colloque de Dieppe, 8-9-10 avril 1974*, Paris, Ministère de l'Equipement, p. 79-100
- D. Cornuel, B. Duriez, 1983, *Le mirage urbain. Histoire du logement à Roubaix*, Paris, éditions anthropos
- Cour des comptes, 2006, *Rapport au président de la République, suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*, Paris, La Documentation française, février
- Cour des comptes, 2009, *Rapport public annuel*, Paris, La Documentation française

- M. Crozier, 1964, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil
- M. Crozier, 1970, *La société bloquée*, Paris, Seuil
- M. Crozier, J.-C. Thoenig, 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, 16, 1, p. 3-32
- M. Crozier, E. Friedberg, 1992, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1^e éd. 1977
- D. Damamme, B. Jobert, 2000, « Les paritarismes contre la démocratie sociale », *Pouvoirs*, 94, septembre, p. 87-102
- C. Daniel, 1997, « La naissance du régime conventionnel d'assurance-chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », *La Revue de l'IREES*, 24, p. 131-151
- C. Daniel, U. Rehfeldt, C. Vincent, 2000, « La régulation paritaire à la française », *Revue française des affaires sociales*, 3-4, juillet-décembre, p. 119-133
- N. Delalande, 2011, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil
- T. Delpeuch, C. Vigour, 2004, « Création et changement institutionnels », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 137-145
- F. Denord, O. Henry, 2007, « La "modernisation" avant la lettre : le patronat français et la rationalisation (1925-1940) », *Sociétés contemporaines*, 68, p. 83-104
- F. Desage, J. Godard, 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue française de science politique*, 55, 4, août, p. 633-661
- X. Desjardins, 2008, « Le logement au temps du néolibéralisme », *Métropoles*, 4, p. 26-45
- D. Dessertine, 2004, *Les centres sociaux, 1880-1980 : une résolution locale de la question sociale ?*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion
- A. Dewerpe, 1993, « Conventions patronales. L'impératif de justification dans les politiques sociales des patronats français (1800-1936) », S. Schweitzer (éd.), *Logiques d'entreprises et politiques sociales*, Lyon, Les Chemins de la Recherche, Centre Jacques Cartier, p. 19-62
- J. Donzelot, 1994, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Seuil, 1^e éd., 1984
- J. Donzelot, P. Estèbe, 1994, *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, éd. Esprit
- R. Dormois, 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 56, 5, octobre, p. 837-867
- M. Dreyfus, 1995, *Histoire de la CGT*, Bruxelles, Complexe
- J.-C. Driant, 2009, *Les politiques du logement*, Paris, La Documentation française
- J. Drouet, 1977a, *Les entreprises et le 1 % logement : participation des employeurs à l'effort de construction*, Paris, Editions du Moniteur
- J. Drouet, 1977b, *Les organismes collecteurs et le 1 % logement. Dossier*, Paris, Ed. de l'habitation
- H. Dubedout, 1983, *Ensemble, refaire la ville*, Paris, La Documentation française
- P. Dubois, C. Durand, 1975, *La grève. Enquête sociologique*, Paris, FNSP/Armand Colin

- D. Duclos (éd.), 1981, *De l'usine on peut voir la vi(II)e. Journées d'études sur le thème : "les travailleurs et les effets de la production sur les milieux et les modes de vie"*, Paris, 9-10 mai 1980, Arcueil, D. Duclos/Mission de la recherche urbaine
- L. Duclos, 1998, « Le paritarisme au quotidien. La médiation du conseil d'administration dans la production du service public », *Recherches et prévisions*, 54, p. 75-84
- L. Duclos, 2006, *Paritarisme(s) et institution(s). La représentation du rapport Capital-Travail dans la gestion de services établis dans l'intérêt général : les cas de l'électricité et des allocations familiales*, Thèse pour le Doctorat de sociologie, Institut d'Etudes Politiques de Paris
- L. Duclos, O. Mériaux (coord.), 1994, « Entre procédé politique, philosophie sociale et efficacité : un paritarisme moderne ? », *Travail*, 32/33, p. 28-174
- L. Duclos, O. Mériaux, 1997, « Pour une économie du paritarisme », *La revue de l'IREs*, 24, printemps-été, p. 43-60
- L. Duclos, O. Mériaux, 1998, « Le paritarisme, un fragment néo-corporatiste », P. Auvergnon, P. Martin, P. Rozenblatt, M. Tallard, *L'Etat à l'épreuve du social*, Paris, Ed. Syllepse, p. 219-229
- L. Duclos, O. Mériaux, 2001, « Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implicites de la "refondation" », *Regards sur l'actualité*, 267, janvier, p. 19-34.
- L. Dumont, 1983, *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Paris, Esprit-Seuil
- P. Duran, 1999, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- P. Duran, J.-C. Thoenig, 1996, « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46, 4, p. 580-623
- A. Durance, 1998, « Logement (Financement par l'employeur) », *Rép. trav. Dalloz*, octobre, p. 1-11
- M. Durand, Y. Harff, 1977, *La qualité de la vie. Mouvement écologique, mouvement ouvrier*, Paris/La Haye, Mouton
- M. Durand, Y. Harff, 1984, « Les syndicats face aux nouveaux problèmes de l'environnement et de qualité de vie », M. Kesselman (dir.), G. Groux (coll.), *1968-1982 : Le mouvement ouvrier français. Crise économique et changement politique*, Paris, Les éditions ouvrières, p. 179-201
- B. Duriez, 1997, « Les comités interprofessionnels du logement. La gestion paritaire comme modèle d'organisation sociale », G. Mouradian (éd.), *L'enfance des comités d'entreprise*, Roubaix, Centre des Archives du Monde du Travail, p. 173-197
- E. Durkheim, 1902, *De la division du travail social*, Paris, F. Alcan, 1^e ed. 1893
- E. Durkheim, 1995, *Leçons de sociologie*, Paris, PUF
- L. Dutertre, 1989, *Le 1 % logement : espoirs et limites de la procédure*, Mémoire de 2^e année du diplôme de l'Institut d'Urbanisme de Paris, Créteil, Université Paris Val-de-Marne
- Ecole Nationale d'Administration (ENA), 2005, *Séminaire relatif au "Logement". Le 1 % logement et les partenaires sociaux. Groupe n° 5*, Strasbourg, juillet
- M. Edelman, 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil
- EFEL Conseil/ANPEEC, 1992, *Mise en œuvre de la convention Etat/partenaires sociaux en faveur du logement des populations défavorisées. Etude qualitative, rapport final*
- S. Effosse, 2003, *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France
- F. Engels, 1976, *La question du logement*, tr. fr., Paris, Editions sociales, 1^e éd. 1972
- H. W. Ehrmann, 1959, *La politique du patronat français, 1936-1955*, Paris, Armand Colin

- N. Elias, 1991, *La société des individus*, tr. fr., Paris, Fayard, 1^e ed. 1987
- C. Erignac, 1994, *Attributions des logements sociaux : rapport du groupe de travail remis à Monsieur le Premier Ministre le 23 mars 1994*, Préfecture des Yvelines
- R. Epstein, 2005, « Gouverner à distance : quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, 11, p. 96-111
- G. Esping-Andersen, 1999, *Les trois mondes de l'Etat-providence*, tr. fr., Paris, PUF
- F. Ewald, 1986, *L'Etat providence*, Paris, Grasset
- A. Faure, G. Pollet, P. Warin (dir.), 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan.
- A. Fernandez, M. Goze, 2001, *L'Entreprise et l'Habitat. 50 ans d'histoire du Comité Interprofessionnel du logement Guyenne et Gascogne dans la Cité (1949-2000)*, Bordeaux, CILG/éditions confluences
- E. Filhol, 2010, *La centrale*, Paris, P.O.L
- J.-P. Flamand, 1979, « La question du logement et le mouvement ouvrier français », *Critiques de l'économie politique*, 9, octobre-décembre, p. 81-102
- J.-P. Flamand (éd.), 1981, *La question du logement et le mouvement ouvrier français*, Paris, Editions de la Villette
- J.-P. Flamand, 1989, *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, la Découverte
- J. Fontaine, P. Hassenteufel, 2002, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et "refroidissement" du théorique », J. Fontaine, P. Hassenteufel, *To Change ou not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 9-29
- J.-P. Fornaro, C. Lamy, 1990, *Michelin-ville. Le logement ouvrier dans l'entreprise Michelin 1911-1987*, Nonette, Créer
- E. Fouilleux, 2000, « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la politique agricole commune », *Revue française de science politique*, 50, 2, avril, p. 277-305
- A. Fourcault (dir.), 1992, *Banlieue rouge. 1920-1960. Années Thorez, années Gabin : archétypes du populaire, banc d'essai des modernités*, Paris, Autrement
- J. Fournier, N. Questiaux, J.-M. Delarue, 1989, *Traité du social. Situations, luttes politiques, institutions*, Paris, Dalloz, 1^e éd. 1976
- F. Fourquet, N. Murard, 1992, *Valeur des services collectifs sociaux. Une contribution à la théorie du social*, Bayonne, Ikerka
- J.-P. Frey, 1995, *Le rôle social du patronat. Du paternalisme à l'urbanisme*, Paris, l'Harmattan
- A.-M. Fribourg, 2006, « Evolution des politiques du logement en France », *Regards sur l'actualité, « Crise et politique du logement »*, 320, avril, p. 19-29
- E. Friedberg, 1997, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1^e éd. 1993
- B. Friot, 1997, « Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 : le paritarisme contre la démocratie sociale », *La Revue de l'IREC*, 24, printemps-été, p. 105-122
- B. Friot, 1998, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, la Dispute
- B. Friot, T. Colin, A. Abdelmoumène, 1995, « L'originalité du système français de protection sociale française », *Revue française des Affaires sociales*, 4, octobre-décembre, p. 45-66

- H. Frouard, 2003, *Les politiques patronales de logement en France. De l'initiative privée au devoir patronal*, Thèse pour le doctorat en histoire de l'art, Université Panthéon-Sorbonne
- H. Frouard, 2005, « Aux origines du 1 % logement : histoire d'un compromis républicain », *Revue française des affaires sociales*, 3, p. 55-76
- H. Frouard, 2008, *Du coron au HLM. Patronat et logement social (1894-1953)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes
- H. Galant, 1955, *Histoire politique de la Sécurité sociale française, 1945-1952*, Paris, Colin
- L. Gani, 1972, *Syndicats et travailleurs immigrés*, Paris, Editions sociales
- J.-P. Gaudin, 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences-Po
- J.-P. Gaudin, 2004, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Daloz
- A. Gauron, 1983, *Histoire économique et sociale de la Cinquième République. Tome I, Le temps des modernistes*, Paris, La Découverte/Maspero
- A. Gauron, 1988, *Années de rêves années de crises (1970-1981). Histoire économique et sociale de la V^e République. Tome II*, Paris, Editions la Découverte
- B. Gibaud, 2001, « Paritarisme, démocratie sociale : aperçus historiques sur une liaison hasardeuse », *Mouvements*, 14, mars-avril, p. 38-45
- M. Girardin, 1970, *La participation obligatoire des employeurs à l'effort de construction*, Paris, R. Franck
- J. Giraud et alii, 1977, *Sur l'implantation du PCF dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Editions sociales
- F. Godard, 1975, « Intervention de l'Etat et stratégie des grandes entreprises », *Politiques urbaines et planification des villes. Colloque de Dieppe, 8-9-10 avril 1974*, Paris, Ministère de l'Equipement, p. 141-156.
- A. Gorz, 1980, *Adieux au prolétariat. Au-delà du socialisme*, Paris, Ed. Galilée
- P. Granet, 1974, *Changer la ville*, Paris, Grasset
- J.-F. Gravier, 1947, *Paris et le désert français*, Paris, Ed. Le Portulan
- C. Grémion, 1998, *Rapport sur l'histoire de la loi de 77. Vingt ans après*, Paris, Comité d'histoire du ministère de l'Equipement
- P. Grémion, 1976, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil
- E. Grossman, S. Saurugger, 2006, *Les Groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin
- G. Groux, C. Lévy, 1993, *La possession ouvrière. Du taudis à la propriété (XIX^e-XX^e siècle)*, Paris, Editions de l'Atelier/Editions Ouvrières
- G. Groux, R. Mouriaux, 1989, *La CFDT*, Paris, Economica
- G. Groux, R. Mouriaux, 1992, *La CGT. Crises et alternatives*, Paris, Economica
- R.-H. Guerrand, 1987, *Propriétaires et locataires. Les origines du logement social en France (1850-1914)*, Paris, Quintette
- A. Gueslin (dir.), 1993, *Michelin, les hommes du pneu. Les ouvriers Michelin à Clermont-Ferrand de 1889 à 1940*, Paris, Editions de l'Atelier
- A. Gueslin (dir.), 1999, *Les hommes du pneu. Les ouvriers Michelin (1940-1980)*, Paris, Editions de l'Atelier/Les Editions ouvrières

- O. Guichard, 1976, *Vivre ensemble. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, Paris, La Documentation française
- P. Guinchat, M.-P. Chaulet, L. Gaillardot, 1981, *Il était une fois l'habitat. Chronique du logement social en France*, Paris, Editions du Moniteur
- J. Guyard, 1991, *Mission d'information chargée de l'évaluation de la législation concernant le logement et l'urbanisme*, Assemblée nationale, 28 mars
- P. A. Hall, 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policy-Making in Britain », *Comparative Politics*, 25, 3, avril, p. 275-298
- P. A. Hall, 1997, « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », M. Lichbach, A. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics. Rationality, Culture and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 174-207
- P. A. Hall, R. Taylor, 1997, « Les trois néo-institutionnalismes », *Revue Française de Science Politique*, 47, 3-4, p. 469-495
- J. Habermas, 1978, *Raison et légitimités : problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, tr. fr., Paris, Payot
- M. Harloe, 1995, *The People's Home ? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell Publishers
- P. Hassenteufel, 1997, « Le "plan Juppé" : fin ou renouveau d'une régulation paritaire de l'assurance maladie ? », *La Revue de l'IREES*, 24, printemps-été, p. 175-189
- H. Hatzfeld, 1986, « Municipalités socialistes et associations. Roubaix : le conflit de l'Alma-Gare », *Revue française de science politique*, 36, 3, p. 374-392
- H. Hatzfeld, 2005, *Faire de la politique autrement. Les expériences inachevées des années 1970*, Rennes, ADELS/Presses Universitaires de Rennes
- H. Hatzfeld, 2004, *Du paupérisme à la Sécurité sociale (1850-1940). Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Nancy, PUN, 1^e éd. 1971
- N. Haumont, 1966, *Les pavillonnaires*, Paris, CRU
- M. Hauriou, 1933, *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Cahiers de la nouvelle journée, Paris, Bloud&Gay (reprint Centre de philosophie politique et juridique, université de Caen, 1990)
- H. Heugas-Darraspen, 1992, « Le "1 %" écartelé : efficacité ou dilution ? », *l'Observateur de l'immobilier*, 21, p. 14-22
- H. Heugas-Darraspen, 1994, *Le financement du logement en France*, Paris, La Documentation française
- D. d'Hinnin, 1990, *Note de synthèse sur la participation des employeurs à l'effort de construction ("1 % logement")*, Inspection générale des finances, novembre
- A. O. Hirschman, 1970, *Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge Mass., Harvard University Press
- J. Horne, 2004, *Le Musée social aux origines de l'Etat Providence*, Paris, Belin
- L. Houdeville, 1969, *Pour une civilisation de l'habitat*, Paris, Les Ed. Ouvrières
- G. Houist, 1953, « Rapport sur les problèmes financiers et administratifs », *Avis et rapports du Conseil économique. JO de la République française*, 21 août, p. 716-718
- G. Houist, 1956, « Logement des travailleurs de faibles revenus », *Avis et rapports du Conseil économique. JO de la République française*, 25 février, p. 33-88

- P. Hureau, A. Servais, 2006, « “Réformisme” de la CFDT, de quoi parle-t-on au juste ? », *Mouvements*, 43, janvier/février, p. 36-40
- R. Inglehart, 1977, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Democracies*, Princeton, Princeton University Press
- J.-P. Jacquier, 2008, *France, l'introuvable dialogue social*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes
- J.-P. Jacquier, 2009, « Le paritarisme a-t-il un avenir », *Problèmes économiques*, 2964, février, p. 36-38.
- B. Jobert, 1998, « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », J. Commaille, B. Jobert, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 119-144
- B. Jobert, P. Muller, 1987, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF
- B. Jobert, B. Théret, 1994, « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme », B. Jobert (dir.), 1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, p. 21-85
- M.-T. Join-Lambert (dir.), 1997, *Politiques sociales*, Paris, Dalloz
- P. Juhem, 1994, « Un nouveau paradigme sociologique ? À propos du modèle des Economies de la grandeur de Luc Boltanski et Laurent Thévenot », *Scalpel*, 1, p. 82-110
- P. Kamoun, 2005, « Financement du logement social et évolutions de ses missions. De 1894 (loi Siegfried) à nos jours », *Informations sociales*, 123, 3, p. 20-33
- P. Karila-Cohen, B. Wilfert, 1998, *Leçon d'histoire sur le syndicalisme en France*, Paris, PUF
- J. de Kervasdoué, 1987, « La santé est-elle sous-administrée », *Revue Française d'Administration Publique*, n° spécial, 43
- D. Kessler, 1994, « Du syndicalisme de contestation au partage du pouvoir économique », *Le Banquet*, 4
- R. F. Kuisel, 1984, *Le capitalisme et l'Etat en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, tr. fr., Paris, Gallimard, 1^{er} éd. 1981
- D. Labbé, G. Nezosi, 2004, « Négociation collective, paritarisme et démocratie sociale », D. Andolfatto, *Les syndicats en France*, Paris, La Documentation française, p. 111-137
- P. Laborier, D. Trom (dir.), 2003, *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP-GSPM
- P. Laborier, 2003, « Historicité et sociologie de l'action publique », P. Laborier, D. Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP-GSPM, p. 419-462
- J. Lagroye, « La légitimation », M. Grawitz, J. Leca (dir.), 1985, *Traité de science politique*, Paris, PUF, p. 395-467
- M. Lair, 1994, *Evaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement. Séances des 14 et 15 décembre 1993. Rapport du Conseil économique et social*, Paris, Direction des journaux officiels
- La lettre de l'ACMIL*, 1993, « Le “1 % logement”. 50 ans pour un succès... », hors série, mars
- M. Lallement, 2001, *Histoire des idées sociologiques. Tome 2, De Parsons aux contemporains*, Paris, Nathan, 1^{er} ed 1993
- M. Lallement, O. Mériaux, 2001, « “Tout n'est pas contractuel dans le contrat”... Relations professionnelles et action publique à l'heure de la “Refondation sociale” », *L'année de la régulation*, 5, p. 171-210
- F. Lamarque, 1998, *Le “1 % logement”. Avis et rapports du Conseil économique et social*, Paris, les Ed. des journaux officiels, 30 mars

- D. Lamy, 2000, *Le nouveau 1 % logement*, Paris, Editions Le Moniteur
- P. Landauer, 2004, *La caisse des dépôts et consignations face à la crise du logement (1953-1958)*, Thèse pour le doctorat en histoire de l'art, Université Paris I
- P. Lange, M. Regini (dir.), 1989, *State, Market and Social Regulation. New perspectives on Italy*, Cambridge, Cambridge University Press
- La Nouvelle critique*. « Pour un urbanisme. Colloque organisé par la Nouvelle Critique et la fédération de l'Isère du Parti communiste français, Grenoble, 6, 7 avril 1974 », 78 bis, n° spécial, novembre 1974
- P. Laroque, 1946, « Le plan français de Sécurité sociale », *Revue française du travail*, 1, p. 9-20
- P. Laroque, 1993, *Au service de l'homme et du droit. Souvenirs et réflexions*, Paris, Association pour l'étude et l'histoire de la Sécurité sociale
- P. Lascoumes, 1990, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *Année sociologique*, 40, p. 43-71
- P. Lascoumes, J.-P. Le Bourhis, 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 42, p. 37-66
- P. Lascoumes, P. Le Galès, 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po
- P. Lascoumes, P. Le Galès, 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin
- J.-L. Laville, 1995, « De la genèse à la crise de l'Etat-providence », *Lien social et politiques – RIAC*, 33, printemps, p. 37-46
- D. Lebègue, 1991, *Rapport de la commission « Financement du logement ». La France, l'Europe – X^e Plan 1989-1992*, Paris, Commissariat général du plan/La Documentation française
- P. Le Brun, 1965, *Questions actuelles du syndicalisme*, Paris, Seuil
- J.-P. Le Crom, 1995, *Syndicats, nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, Ed. de l'Atelier
- P. Le Galès, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 45, 1, p. 57-95
- P. Le Galès, 2004, « Gouvernance », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 242-250
- P. Le Galès, M. Thatcher, 1995, *Les réseaux de politiques publiques. Débats autour des policy network*, Paris, L'Harmattan
- S. Le Garrec, 2006, *Le renouvellement urbain : la genèse d'une notion fourre-tout*, PUCA, coll. Recherches, 160
- J. Le Goff, 2004, *Du silence à la parole. Une histoire du droit du travail des années 1830 à nos jours*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes
- R. Lefebvre, 2004, « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale ? Forme partisane et emprise institutionnelle : Roubaix (1892-1983) », *Revue française de science politique*, 54, 2, avril, p. 237-260
- B. Lefebvre, M. Mouillart, S. Occhipinti, 1991, *Politique du logement. 50 ans pour un échec*, Paris, L'Harmattan
- H. Lefebvre, 1968, *La vie quotidienne dans le monde moderne*, Paris, Gallimard
- A. Le Marchand, 2011, *Enclaves nomades. Habitat et travail mobiles*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant
- R. Lenoir, 1974, *Les exclus. Un Français sur dix*, Paris, Seuil

- M. Leveau Fernandez, S. Rousseau, 1995, *Les employeurs et l'habitat. Une tradition d'avenir*, Paris, GIC/Infco Europe
- R. Linhart, 1978, *L'établi*, Paris, Les Editions de Minuit
- R. Lion, 1975, *La qualité de l'habitat. Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 26 novembre 1975*, Paris, Conseil économique et social
- D. Loiseau, A. Dussuet, 2003, « Mouvements familiaux entre logique de service et logique d'autogestion (1945-2000) », F. Georgi, *Autogestion. La dernière utopie ?*, Paris, Publications de la Sorbonne, p. 571-584
- J. Lojkine, 1976, *Stratégies des grandes entreprises et politiques urbaines : le cas des banques et des assurances*, Paris, Centre d'étude des mouvements sociaux
- D. Lorrain, 1989, « La montée en puissance des villes », *Economie et humanisme*, 305, janvier-février, p. 6-21
- D. Lorrain, 2001, « Un livre extrême : Manuel Castells et Francis Godard, *Monopolville* (1974) », B. Lepetit, C. Topalov (dir.), *La ville des sciences sociales*, Paris, Belin, p. 227-266
- A. Mabileau, 1994, *Le système politique local*, Paris, Montchrestien
- S. Magri, 1972, *Politique du logement et besoins en main-d'œuvre. Introduction à l'étude de l'intervention de l'Etat*, Paris, Centre de sociologie urbaine
- S. Magri, 1977, *Logement et reproduction de l'exploitation. Les politiques étatiques du logement en France (1947-1972)*, Paris, Centre de sociologie urbaine
- S. Magri, 1982, *Les mouvements de locataires à Paris et dans la banlieue parisienne*, Paris, Centre de sociologie urbaine
- S. Magri, 1991, « Des "ouvriers" aux "citoyens modestes". Naissance d'une catégorie : les bénéficiaires des habitations à bon marché au tournant du XX^e siècle », *Genèses*, 5, p. 35-53
- S. Magri, C. Topalov, 1989, « Pratiques ouvrières et changements structurels dans l'espace des grandes villes du premier XX^e siècle. Quelques hypothèses de recherche », S. Magri, C. Topalov (éd.), *Villes ouvrières, 1900-1950*, Paris, L'Harmattan, 1989, p. 17-40
- G. Majone, 1996, *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien
- G. Malignac, 1957, « Le logement des faibles : évincement progressif et formation d'un sous-prolétariat », *Population*, 12, 2, avril-juin, p. 237-260
- B. Manin, 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1^e ed. 1995
- J. G. March, H. A. Simon, 1965, *Les organisations*, tr. fr., Paris, Dunod, 1^e éd. 1958
- J. March, J. Olsen, 1984, « The new institutionalism. Organisational Factor in Political Life, *American Political Science Review*, 78, p. 734-749
- D. Marsh, R. Rhodes, 1992, *Policy networks in British government*, Oxford, Clarendon Press.
- B. Marin, 1985, « Austria, the paradigm case of liberal corporatism », W. Grant (ed), *The political economy of corporatism*, Londres, Macmillan, p. 89-125
- B. Marrey, 2010, *Fernand Pouillon, l'homme à abattre*, Paris, Editions du linteau
- G. Massiah, 1981, « Histoire du mouvement ouvrier et pratiques professionnelles architecturales », J.-P. Flamand (éd.), *La question du logement et le mouvement ouvrier français*, Paris, Editions de la Villette, p. 223-242
- L. Mathieu, 2009, *Les années 70, un âge d'or des luttes ?*, Paris, Ed. textuel

- J. Matteoli, 1993, « *Les obstacles structurels à l'emploi : rapport d'étape à Monsieur le Premier Ministre, 29 juillet* », *Liaisons sociales. Documents*, 80, 12 août 1993
- N. May, F. Dussart, G. Ribeill, 1978, *Syndicats ouvriers et luttes urbaines : transformations urbaines et changement social*, Montrouge, Prospective et aménagement, tome 1
- D. Mehl, 1980, « Les voies de la contestation urbaine », *Les annales de la recherche urbaine*, 6, hiver, p. 26-62
- J. Mercier, 1975, *Le meilleur 1 %. Techniques de démultiplication d'un financement social et complémentaire*, Paris, Editions de l'habitation
- O. Mériaux, 1995, « Esquisse d'une mécanique du paritarisme : la formation professionnelle », *Travail*, 32/33, p. 51-69
- O. Mériaux, 1997, « Vers un nouveau modèle de paritarisme dans la gestion des fonds de formation professionnelle », *La revue de l'IRES*, 24, printemps-été, p. 191-208
- O. Mériaux, 1998, « Logiques d'échange politique et régulation du système français de formation professionnelle continue », B. Lamotte (éd.), *Les régulations de l'emploi, les stratégies des acteurs*, Paris, L'Harmattan, p. 111-122
- O. Mériaux, 1999, *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université Grenoble II – Pierre Mendès France/Institut d'Etudes Politiques
- O. Mériaux, 2000, « Eléments d'un régime post-fordiste de la négociation collective en France », *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 55, 4, p. 606-639
- F.-X. Merrien, 1990, « Etats-providence : l'empreinte des origines », *Revue française des affaires sociales*, 3, juillet-septembre, p. 43-56
- J.-M. Meunier, 2001, *Logement et entreprise : la rupture ?*, mémoire de DEA, Institut d'Urbanisme de Paris/Université Paris-Val de Marne
- J.-M. Meunier, 2009, « La transformation de la régulation politique du 1 % logement entre rationalisation gestionnaire et quête d'une nouvelle légitimité institutionnelle », L. Duclos, G. Groux, O. Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique : relations professionnelles et régulations sociales*, Paris, LGDJ, p. 179-192
- J.-M. Meunier, 2009, « La réforme du 1 % logement dans la loi de mobilisation pour le logement. Le paritarisme pris au piège de la RGPP et du conflit entre le MEDEF et l'UIMM », *Etudes foncières*, 139, mai-juin, p. 15-19.
- J.-M. Meunier, 2010, « Transformation du 1 % logement. Un reflet de la crise du paritarisme et du désengagement financier de l'Etat vis-à-vis du logement social », *Etudes foncières*, 143, janvier-février, p. 10-16.
- J.-M. Meunier, 2013, « Derrière la question du financement, celle du mode de production de l'action publique. Le cas du 1 % logement et de sa reprise en main par l'Etat », 12^{ème} Congrès de l'Association Française de Science Politique. Section thématique 8 : Impôt et politiques publiques, 9-11 juillet 2013, Paris
- H. Michel, 2007, « Les carrières prud'homales au prisme de la justice. Distance au rôle judiciaire et redéfinition des pratiques sociales », H. Michel, L. Willemez (dir.), 2007, *La justice au risque du profane*, Paris, PUF
- H. Michel, L. Willemez (dir.), 2007, *La justice au risque des profanes*, Paris, PUF
- H. Michel, L. Willemez (dir.), 2008, *Les prud'hommes : actualité d'une justice bicentenaire*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du Croquant

- G. Mignot, 1994, « La capacité de décision d'un système paritaire n'est pas infinie. Entretien réalisé par Olivier Mériaux », *Travail*, 32/33, p. 71-84
- E. Millard, 1995, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et Société*, 30/31, p. 381-412
- M. Molmeret, 1980, *La notion de syndicalisme appliquée au cadre de vie. Etude des organismes revendicatifs dans le domaine du logement dans la région PACA*, Thèse pour le doctorat en aménagement régional et urbain, Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille/Institut d'Aménagement Régional
- C.-A. Morand (dir.), 1991, *L'Etat propulsif. Contribution à l'étude des instruments d'action*, Paris, Publisud.
- J.-P. Moreau, 1992, *L'affaire du CNPF*, Monaco, Editions du Rocher
- P. Morville, 1985, *Les nouvelles politiques sociales du patronat*, Paris, La Découverte
- M. Mouillart, 1994, « Le 1 % logement, les grandes étapes de son évolution. Une approche économique », *Les Cahiers de l'UNIL*, mai, p. 1-15.
- M. Mouillart, 1998, « Le logement comme catégorie économique », M. Segaud, C. Bonvalet, J. Brun (dir.), *Logement et habitat. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 59-67
- R. Mouriaux, 2008, *Le syndicalisme en France depuis 1945*, Paris, La Découverte, 1^e éd. 1994
- R. Mouriaux, C. Villanueva, 1994, « Les syndicats français face à l'écologie de 1972 à 1992 », *Mots*, 39, 1, p. 36-52.
- P. Muller, 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50, 2, p. 189-207
- P. Muller, 2004, « Référentiel », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 370-376
- P. Muller, 2006, *Les politiques publiques*, Paris PUF
- P. Muller, Y. Surel, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien
- L. Murard, P. Zylberman, 1976, « Le petit travailleur infatigable », *Recherche*, 23, novembre
- C. Musselin, 2005, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 55, 1, février, p. 51-71
- E. Neveu, 2005, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 1^e éd. 1996
- G. Nezosi, 2005, *La gouvernance de la Sécurité sociale*, Paris, La Documentation française, coll. « Problèmes politiques et sociaux », 913, juin
- G. Noiriél, 1986, *Les ouvriers dans la société française. XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Seuil
- G. Noiriél, 1988, « Du "patronage" au "paternalisme" : la restructuration des formes de domination de la main-d'œuvre ouvrière dans l'industrie métallurgique française », *Le mouvement social*, 144, p. 17-35
- S. Nora, B. Eveno, 1975, *Rapport sur l'amélioration de l'habitat*, Paris, La Documentation française, décembre
- T. Oblet, 2005, *Gouverner la ville. Les voies urbaines de la démocratie moderne*, Paris, PUF
- OCDE, 1967, *Le rôle du syndicalisme dans le logement. Séminaire syndical régional, Hambourg, 17-19 janvier 1967*, Paris
- M. Offerlé, 1998, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1^e éd. 1994
- M. Offerlé, 2009, *Sociologie des organisations patronales*, Paris, La Découverte

- C. D. Olchanski, 1946, *Le logement des travailleurs français*, Paris, LGDJ
- J.-G. Padioleau, 1982, *L'Etat au concret*, Paris, PUF
- B. Palier, 2005, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF, 1^e éd. 2002
- B. Palier, Y. Surel, 2005, « Les trois ‘I’ et l’analyse de l’Etat en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 7-32
- D. Parker, 1949, *Le logement, problème social n° 1*, Paris, Les Editions sociales
- J.-C. Passeron, 1991, *Le raisonnement sociologique. L’espace non poppérien du raisonnement naturel*, Paris, Nathan
- S. Paugam (dir.), 1993, *L’exclusion. L’état des savoirs*, Paris, La Découverte
- S. Paugam, 2002, *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, 1^e éd. 1993
- S. Paugam (dir.), 2007, *Repenser la solidarité. L’apport des sciences sociales*, Paris, PUF
- S. Paugam, 2009, *Le lien social*, Paris, PUF, 1^e ed. 2008
- R. Payre, G. Pollet, 2004, « Approches socio-historiques », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 86-93
- R. Payre, G. Pollet, 2005, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, 55, 1, février, p. 133-154
- Y. Pergeaux, 1967, « Réflexions sur la gestion paritaire », *Revue économique*, 2, mars, p. 317-326
- J.-M. Pernot, 2005, *Syndicats : lendemains de crise ?*, Paris, Gallimard
- M. Perrot, 1981, « Les ouvriers, l’habitat et la ville au XIX^e siècle », J.-P. Flaman (éd.), *La question du logement et le mouvement ouvrier français*, Paris, Editions de la Villette, p. 17-39
- D. Pétrequin, 1989, *Le bilan et les perspectives d’évolution du logement en France. Rapport du Conseil économique et social*, Paris, Direction des journaux officiels
- M. Philipponeau, 2002, « Industrie et aménagement du territoire. Essai de périodisation », P. Caro, O. Dard, J.-C. Daumas (dir.), *La politique d’aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 103-119
- M. Pialoux, B. Théret, 1979, « Etat, classe ouvrière et logement social (I) », *Critique de l’économie politique*, 9 octobre-décembre, p. 22-102
- M. Pialoux, B. Théret, 1980, « Etat, classe ouvrière et logement social (II) », *Critique de l’économie politique*, 10, janvier-mars, p. 53-93
- F. Pierru, 2011, « Hôpital inc. ou l’hôpital au pays des Soviets ? », B. Mas, F. Pierru, N. Smolski, R. Torrielli, *L’hôpital en réanimation*, Bellecombe-en-Beauges, Editions du Croquant
- P. Pierson, 1993, « When Effects becomes Cause. Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45, p. 595-628
- M. Pinçon, 1977, *Production du logement et intervention des employeurs. Etude du processus d’intervention des employeurs en matière de logement de la main-d’œuvre au travers du 1 % patronal*, Paris, Centre de Sociologie Urbaine
- G. Pinson, 2008, « Encore un effort pour rendre la gouvernance démocratique ! », *Place publique. Nantes/Saint-Nazaire. La revue urbaine*, 11, septembre-octobre, p. 18-24
- M. Piron, 2008, *Rapport sur le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion*, Assemblée nationale, 1357, décembre

- A. Pizzorno, 1971, « Les syndicats et l'action politique », *Sociologie du travail*, 2, avril-juin, p. 115-140
- A. Pizzorno, 1978, « Political exchange and collective identity in industrial conflict », C. Crouch, A. Pizzorno (eds), *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*, Vol 2, Londres, Mc Millan, p. 277-298
- K. Polanyi, 1983, *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, tr. fr. Paris, Gallimard, 1^e éd. 1944
- M. Polèse, R. Shearmur, 2005, *Economie urbaine et régionale*, Paris, Economica, 1^e éd. 1994
- J. Pollard, « L'Etat face à la crise immobilière. Une mise en perspective des mesures gouvernementales », *Etudes foncières*, 140, juillet-août 2009, p. 23-28
- G. Pollet, 1998, « La régulation au confluent des coalitions sociales et politiques : l'exemple de la structuration de "l'Etat social" français (1850-1950) », J. Commaille, B. Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 329-359
- G. Pollet, D. Renard, 1995, « Genèses et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale française. Fin 19^e – milieu du 20^e siècle », *Revue française de science politique*, vol. 45, 4, août, p. 545-569
- G. Pollet, D. Renard, 1997, « Le paritarisme et la protection sociale. Origines et enjeux d'une forme institutionnelle », *La Revue de l'IRE*, 24, printemps-été, p. 61-80
- Politiques urbaines et planification des villes. Colloque de Dieppe, 8-9-10 avril 1974*, 1975, Paris, Ministère de l'Equipement
- C. Pottier, 1981, « L'habitat dans l'organisation de l'espace de reproduction de la force de travail – Le cas d'Evreux », D. Duclos (éd.), 1981, *De l'usine on peut voir la ville. Journées d'études sur le thème : "les travailleurs et les effets de la production sur les milieux et les modes de vie"*, Paris, 9-10 mai 1980, Arcueil, D. Duclos/Mission de la recherche urbaine, p. 305-319
- B. Pouvreau, 2003, « La politique d'aménagement du territoire d'Eugène Claudius-Petit », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 79, juillet-septembre, p. 43-52
- B. Pouvreau, D. Voldmann, 2004, *Un politique en architecture : Eugène Claudius-Petit (1907-1989)*, Paris, éd. Le Moniteur
- A. Prouvost, 1992, *Toujours plus loin. Mémoires (1909-1991)*, Lille, La Voix du Nord
- P. Quincy-Lefebvre, 1999, « Le système social Michelin de 1945 à 1973 ou l'épuisement d'un modèle », A. Gueslin (dir.), *Les hommes du pneu. Les ouvriers Michelin (1940-1980)*, Paris, Editions de l'Atelier/Les Editions ouvrières, p. 93-219
- D. Rager, 1983, « Locaux collectifs résidentiels. L'expérience des villes nouvelles de la région d'Ile-de-France », *Cahiers de l'IAURIF*, 67, mars, p. 39-50
- D. Renard, 1995, « Intervention de l'Etat et genèse de la protection sociale en France (1880-1940), *Lien social et politiques – RIAC*, 33, printemps, p. 13-26
- J.-D. Reynaud, 1975, *Les syndicats en France*, tome 1, Paris, Seuil
- J.-D. Reynaud, 1997, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, 1^e éd. 1989
- A. Richard, 1988, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1989*, Assemblée nationale
- J.-P. Rioux, 1983, *La France de la Quatrième République. 2. L'expansion et l'impuissance (1952-1958)*, Paris, Seuil

- L. apRoberts, C. Daniel, U. Rehfeldt, E. Reynaud, C. Vincent, 1997a, « Le paritarisme : de l'analyse historique aux enjeux actuels »; *La Revue de l'IREs*, 24, printemps-été, p. 5-17
- L. apRoberts, C. Daniel, U. Rehfeldt, E. Reynaud, C. Vincent, 1997b, « Formes et dynamiques de la régulation paritaire », *La Revue de l'IREs*, 24, printemps-été, p. 19-42
- B. de la Rochère, 2003, « Les sans-domicile ne sont pas coupés de l'emploi », *Insee Première*, 925, octobre
- M. Roncayolo, 2001, « Nouveau cycle ou fin de l'urbanisation ? », M. Roncayolo (dir.), 2001, *Histoire de la France urbaine. Tome 5, la ville aujourd'hui. Mutations urbaines, décentralisation et crise du citoyen*, Paris, Seuil, 1^e éd. 1985, p. 19-154
- P. Rosanvallon, 1981, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil
- P. Rosanvallon, 1989, *La question syndicale*, Paris, Hachette, 1^e éd. 1988
- P. Rosanvallon, 1990, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil
- P. Rosanvallon, 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat-providence*, Paris, Seuil
- P. Rosanvallon, 1998, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard
- P. Rosanvallon, 2004, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil
- J. Rovin, 1961, *Une idée neuve : la démocratie*, Paris, Seuil
- P. Sabatier, C. H. Jenkins-Smith (ed.), 1993, *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Y. Salaun, 1974, *L'évolution de la politique de l'habitation*, Paris, Conseil économique et social
- A. Sauvy, 1957, « Le logement des faibles : nouvelles données sur l'élimination du prolétariat », *Population*, 12, 4, octobre-décembre, p. 585-606
- A. Savoye, F. Cardoni (dir.), 2007, *Frédéric Le Play : parcours, audience, héritage*, Paris, presses des Mines
- P. C. Schmitter, 1974, « Still the century of corporatism ? », *Review of Publics*, 36, 1, p. 1-32
- D. Segrestin, 1980, « Les communautés pertinentes de l'action collective : canevas pour l'étude des fondements sociaux des conflits du travail en France », *Revue française de sociologie*, 21, 2, p. 171-202
- F. Sellier, 1984, *La confrontation sociale en France 1936-1981*, Paris, PUF
- [B. Serieyx], 2003, *Pluriel et singulier. 1943-2003, du Comité interprofessionnel du logement au Groupe CMH*, Groupe CMH
- H. A. Simon, 1955, « A Behavior Model of Rational Choice », *Quarterly Journal of Economics*, LXIII, p. 129-138
- A. Siné, 2006, *L'ordre budgétaire*, Paris, Economica
- T. Skocpol, 1979, *State and Social Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press
- T. Skocpol, 1992, *Protecting Soldiers and Mothers : The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Harvard University Press
- J.-M. Stébé, 2005, *La médiation dans les banlieues sensibles*, Paris, PUF
- S. Steinmo, 2004, « Néo-institutionnalismes », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 290-297

- P. Sudreau, 1975, *La Réforme de l'entreprise. Rapport du comité d'étude pour la réforme de l'entreprise*, Paris, La Documentation française
- A. Supiot, 1987, « Actualité de Durkheim. Notes sur le néo-corporatisme en France », *Droit et société*, 6, p. 175-192.
- A. Supiot, 1994, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF
- A. Supiot, 2010, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil
- Y. Surel, 2004a, « Approches cognitives », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 78-86
- Y. Surel, 2004b, « 'Trois I' », L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presse de la Fondation nationale des politiques publiques, p. 452-459
- C. Taisne, 1979, « La contribution des employeurs au financement de la construction en région Ile-de-France », *Cahiers de l'IAURIF*, 54, mars
- C. Taisne, 1990, « Le 1 % logement et le logement social », *Cahiers de l'IAURIF*, septembre
- T. Tellier, 2007, *Le temps des HLM 1945-1975. La saga urbaine des Trente Glorieuses*, Paris, Autrement
- C. Tilly, 1981, *As Sociology Meets History*, New York, Academic Press
- C. Tilly, 1984, « Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 4, 1, p. 89-108
- C. Tilly, 1986, *La France contestée de 1600 à nos jours*, tr. fr., Paris, Fayard
- C. Tilly, 2003, « L'analyse historique des processus politiques », P. Laborier, D. Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF/CURAPP-GSPM, p. 23-57
- C. Topalov, 1978, *Se loger en liberté. Propositions pour une politique démocratique et sociale de l'habitat*, Paris, Editions sociales
- C. Topalov, 1987, *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques
- C. Topalov, 1994, *La naissance du chômeur 1880-1910*, Paris, Albin Michel
- C. Topalov (dir.), 1999, *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS
- A. Touraine, 1978, *La Voix et le regard. Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, Editions Recherches
- F. Traxler, 1990, « Political exchange, collective action and interest governance : towards a theory of the genesis of industrial relations and corporatism », B. Marin (ed.), *Generalized political exchange, antagonistic cooperation and integrated policy circuits*, Boulder, Westview Press, p. 36-67
- C. Trébouet, 2001, *Habitat social et capitalisme. Les comités interprofessionnels du logement dans les Rapports Etat/Patronat*, Paris, L'Harmattan
- D. Truchet, 1982, « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut de service public », *AJDA*, p. 427-439
- UIMM, 1954, *Le logement*, Paris
- UNFOHLM, 1975, « Propositions pour l'habitat. Livre blanc », *HLM*, 244, supplément, 2 vol., janvier
- UNIL, 1975a, « L'institution 1 % logement. L'entreprise et le salarié », 4^e Congrès de l'UNIL, Le Touquet, 23-25 octobre 1975. Rapport introductif

- UNIL, 1975b, « *L'institution 1 % logement. L'entreprise et le salarié* », 4^e Congrès de l'UNIL, Le Touquet, 23-25 octobre 1975. *Comptes-rendus et conclusions des travaux*
- UNIL, 1975c, « *L'institution 1 % logement. L'entreprise et le salarié* », 4^e Congrès de l'UNIL, Le Touquet, 23-25 octobre 1975. *Statistiques 1974*
- UNIL, 1976, « *La nouvelle réglementation du 1 % logement* ». *Journées d'étude à la Grande Motte*
- UNIL, 1979, *L'habitat des travailleurs retraités. Rapport de la commission de travail du comité des organismes collecteurs*, janvier
- UNIL, 1980, *Rapport introductif. 6^e congrès de l'UNIL, « Promouvoir l'habitat des salariés », 12/14 mars 1980*, Paris
- UNIL, 1987, *IXe congrès de l'UNIL 1987 : entreprises et logement, quel 1 % pour l'an 2000 ?*, juin
- UNIL, 1989a, *Congrès national du 1 % logement. Déontologie et éthique, rapport introductif*
- UNIL, 1989b, *Congrès national du 1 % logement. Réflexion prospective, rapport introductif*
- UNIL, 1989c, *Congrès national du 1 % logement. Produits financiers et actions sociales, rapport introductif*
- UNIL, 1990, *Journées d'études : quels projets de développement pour les CIL et les CCI ? Biarritz, 13-14-15 septembre*
- B. Valat, 2001, *Histoire de la sécurité sociale (1945-1967). L'Etat, l'institution et la santé*, Paris, Economica
- B. Vayssière, 1988, *Reconstruction – Déconstruction. Le hard french ou l'architecture française des trente glorieuses*, Paris, Picard
- B. Vayssière, M. Candré, D. Voldmann, 1995, *Une politique du logement. Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, 1944-1954*, Paris, IFA/PCA
- P. Veltz, 1993, « Logiques d'entreprises et territoires : les nouvelles règles du jeu », M. Savy, P. Veltz (dir.), *Les nouveaux espaces de l'entreprises*, La Tour d'Aigues, DATAR/éditions de l'Aube, p. 47-79
- [A. Vibert-Guigue], 1983, *OCIL 1953-1983*, Paris, OCIL
- A. Vibert-Guigue, 1993, *Au temps des chemins de grue. Chroniques des années de béton (1953-1993)*, Paris, Editions des Alpes
- V. Viet, 1999, « La politique du logement des immigrés », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 64, 1, p. 91-104
- C. Vigour, 2009, « Politiques et gouvernements fédéraux en Belgique, entre contraintes coalitionnelles et logiques de compromis », *Politix*, 88, 4, p. 63-86
- H. Weber, 1991, *Le parti des patrons. Le CNPF 1946-1990*, Paris, Seuil
- P. Weil, 2004, *La France et ses étrangers*, Paris, Gallimard, 1^e éd. 1991
- M. Wiel, s.d., *Note sur les perspectives de réforme du 1 % logement*, Grenoble, AURG
- B. Zimmermann, 2011, *Ce que travailler veut dire : une sociologie des capacités et des parcours professionnels*, Paris, Economica
- P. Zittoun, 2001, *La politique du logement, 1981-1995. Transformation d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan

ANNEXES

- ANNEXE 1 : LISTE DES ENTRETIENS REALISES DANS LE CADRE DE L'ENQUETE
- ANNEXE 2 : TEXTE DE LA « DECLARATION PARITAIRE FAVORISANT UNE ASSOCIATION PLUS ETROITE DES REPRESENTANTS DES SALARIES AU FONCTIONNEMENT DU 1 % LOGEMENT » SIGNEE LE 16 MAI 1983 (CF. CHAPITRE VI, SECTION 2).
- ANNEXE 3 : SUPPORT D'UNE CAMPAGNE DE COMMUNICATION FINANCEE EN 1989 PAR L'UNIL AFIN DE SOULIGNER L'ANCRAGE DU 1 % LOGEMENT DANS LE CHAMP DE LA PROTECTION SOCIALE (CF. CHAPITRE VII, SECTION 1)
- ANNEXE 4 : RETRANSCRIPTION DU DISCOURS PRONONCE LORS DE LA SEANCE DU 12 JUIIN 1991 A L'ASSEMBLEE NATIONALE PAR MICHEL CHARASSE, MINISTRE DELEGUE AU BUDGET, AFIN DE JUSTIFIER LA REDUCTION DU TAUX DE LA PEEC A 0,45 % INSCRITE DANS LE PROJET DE LOI DDOEF (CF. CHAPITRE VII, SECTION 3)

Annexe 1 : Liste des entretiens réalisés

Les références sont codées de la manière suivante : CS pour confédération syndicale ; CP pour confédération patronale ; AC pour administration centrale ; OC pour organisme de contrôle ; FOP pour fédération d'organismes professionnels ; BP pour branche professionnelle ; DC pour direction d'un collecteur.

Plusieurs sigles ne figurent pas dans la table prévue à cet effet : AORIF pour Union sociale pour l'habitat Ile-de-France, CDC pour Caisse des dépôts et consignations, FFB pour Fédération française du bâtiment ; MILOS pour Mission interministérielle d'inspection du logement social.

Les entretiens signalés par un astérisque (*) ont été réalisés dans le cadre d'une recherche commanditée par l'ANPEEC (C. Bourgeois, J.-M. Meunier, I. Sainsaulieu, 2004, *Stratégies des acteurs du 1 % logement autour de la réservation locative*, Paris, ANPEEC).

Fonction	Date	Référence
Secrétaire national CGC	avril 2002	CS1
Secrétaire confédéral CGT	avril 2002	CS2
Secrétaire confédéral CFDT	janvier 2002	CS3
Secrétaire confédéral CFDT	février 2002	CS4
Secrétaire confédéral CFDT	mai 2004	CS5
Secrétaire national CFDT	janvier 2002	CS6
Secrétaire national CFDT	mars 2002	CS7
Ancien secrétaire confédéral CFDT	mars 2003	CS8
Ancien secrétaire confédéral CFDT	août 2004	CS9
Administrateur CFDT à l'AFL	janvier 2010	CS10
Secrétaire confédéral CFTC	février 2002	CS11
Ancien secrétaire confédéral CFTC	juin 2002	CS12
Administrateur CGT-FO à l'UESL	février 2002	CS13
Ancien secrétaire confédéral	août 2005	CS14
Ancien secrétaire confédéral	avril 2009	CS15
Ancien secrétaire confédéral	juin 2009	CS16
Ancien secrétaire confédéral	octobre 2009	CS17
Ancien secrétaire confédéral	janvier 2010	CS18
Ancien secrétaire confédéral	novembre 2010	CS19
Ancien secrétaire confédéral	février 2011	CS20
Ancien secrétaire confédéral	novembre 2011	CS21
Ancien secrétaire confédéral	novembre 2012	CS22
Délégué au logement social MEDEF	mars 2002	CP1
Administrateur CGPME à l'UESL	juin 2002	CP2
Chef du Bureau 5C Direction du Budget	août 2004	AC1

Conseiller auprès du DGUHC	août 2004	AC2
Conseiller auprès du DGUHC	juin 2007	AC3
Ancien conseiller auprès du DGUHC	avril 2009	AC4
Responsable service logement social DGUHC	avril 2002	AC5
Ancien directeur de cabinet du ministre du Logement	août 2005	ML1
Ancien ministre du Logement	mars 2003	ML2
Directeur renouvellement urbain CDC	juillet 2004	IFP1
Directeur des études économiques et financières USH	mai 2004	FOP1
Conseiller USH	mai 2004	FOP2
Directeur général UESL	juillet 2004	FOP3
Chef de la MILOS	juin 2007	OC1
Juriste ANPEEC	avril 2005	OC2
Délégué Rhône-Alpes ANPEEC	mars 2003	OC3
Chef du service du contrôle et de la réglementation ANPEEC	septembre 2005	OC4
Consultant politique du logement	novembre 2003	CC1
Chercheurs relations professionnelles	juillet 2005	CC2
Chercheur relations professionnelles	juin 2007	CC3
Directeur des affaires économiques et financières FFB	mars 2002	BP1
Ancien responsable CFDT Union régionale Ile de France	juillet 2002	URS1
Ancien responsable CFDT Union régionale Ile de France	mai 2010	URS2
Militant CFDT Union départementale 94	octobre 2001	UDS1
Mission locale Plaine centrale	novembre 2001	AL1
Délégué à l'action professionnelle AORIF	mai 2004	UPD1
Directeur réseau CIL Leaders	juin 2002	RC1
CIL 1 Directeur administratif et financier	mars 2003	DC1
CIL 1 Secrétaire général	avril 2004	DC2*
CIL 2 Directeur général	mai 2003	DC3
CIL 3 Directeur général	octobre 2003	DC4
CIL 3 Directeur juridique	août 2005	DC5
CIL 4 Directeur général	février 2003	DC6
CIL 5 Directeur général	mars 2003	DC7
CIL 6 Directeur général	juillet 2003	DC8
CIL 7 Directeur adjoint	février 2003	DC9
CIL 7 Pôle locatif-mobilité	février 2003	DC10
CIL 7 Pôle locatif-mobilité	mai 2004	DC11*
CIL 8 Directeur général	janvier 2003	DC12

CIL 9 Directeur général	mai 2003	DC13
CIL 10 Directeur général	février 2003	DC14
CIL 11 Directeur général	mars 2003	DC15
CIL 13 Service relations entreprises	mai 2003	DC16
CIL 14 Directeur général	septembre 2004	DC17
CIL 15 Directeur des investissements locatifs	mai 2004	DC18*
CIL 16 Service locatif	mai 2004	DC19*
CIL 17 Directeur général	mai 2004	DC20*
CIL 17 Directeur de l'investissement locatif	mai 2004	DC21*
CIL 17 Direction locative	juin 2004	DC22*
CIL 18 Directeur des investissements	mars 2004	DC23*
CIL 19 Directrice des relations entreprises	mai 2004	DC24*
CIL 1 Administrateur CGT-FO	mars 2003	ASC1
CIL 3 Administrateur CFDT	juin 2002	ASC2
CIL 4 Administrateur CFDT	janvier 2003	ASC3
CIL 5 Administrateur CGC	mars 2003	ASC4
CIL 6 Administrateur CGT-FO	juillet 2003	ASC5
CIL 7 Administrateur CFTC	février 2003	ASC6
CIL 8 Administrateur CFDT	janvier 2003	ASC7
CIL 8 Administrateur CGT	janvier 2003	ASC8
CIL 10 Administrateur CGT	février 2003	ASC9
CIL 12 Administrateur CGT	juin 2002	ASC10
CIL 1 Administrateur MEDEF	mars 2003	APC1
CIL 2 Président MEDEF	mai 2003	APC2
CIL 4 Administrateur MEDEF	janvier 2003	APC3
CIL 5 Administrateur CGPME	mars 2003	APC4
CIL 6 Administrateur CGPME	juillet 2003	APC5
CIL 7 Président MEDEF	février 2003	APC6
CIL 8 Administrateur MEDEF	janvier 2003	APC7
CIL 9 Administrateur MEDEF	mai 2003	APC8
CIL 10 Administrateur MEDEF	février 2003	APC9
CIL 1 Administrateur élu	mars 2003	AEC1
CIL 2 Administrateur élu	mai 2003	AEC2
CIL 4 Administrateur élu	janvier 2003	AEC3
CIL 5 Administrateur élu	mars 2003	AEC4
CIL 7 Administrateur élu	février 2003	AEC5

CIL 8 Administrateur élu	janvier 2003	AEC6
CIL 9 Administrateur élu	mai 2003	AEC7
CIL 10 Administrateur élu	février 2003	AEC8
CIL 11 Administrateur élu	mars 2003	AEC9
Entreprise 1 Responsable gestion du personnel	mai 2004	EP1*
Entreprise 2 Assistante sociale	mai 2004	EP2*
SA d'HLM 1 Directeur administratif et financier	mai 2004	BS1*
SA d'HLM 1 Direction du patrimoine	mai 2004	BS2*
SA d'HLM 2 Directeur aménagement et promotion	mai 2004	BS3*

Annexe 2 : texte de la « déclaration paritaire favorisant une association plus étroite des représentants des salariés au fonctionnement du 1 % logement » signée le 16 mai 1983

DECLARATION PARITAIRE FAVORISANT UNE ASSOCIATION
PLUS ETROITE DES REPRESENTANTS DES SALARIES AU
FONCTIONNEMENT DU 1 P. 100 LOGEMENT DU 16 MAI 1983

Entre :

Le conseil national du patronat français (C. N. P. F.),

D'une part, et

Les confédérations syndicales de salariés ci-après énoncées :

Confédération française démocratique du travail (C. F. D. T.) ;

Confédération française des travailleurs chrétiens (C. F. T. C.) ;

Confédération française de l'encadrement (C. F. E. C.) ;

Confédération générale du travail - Force ouvrière (C. G. T. - F. O.),

D'autre part,

ont été arrêtés les termes de la présente déclaration :

Les organisations signataires de la présente déclaration considèrent que la solution des problèmes de l'habitat, de l'urbanisme et de l'environnement est l'un des éléments favorisant le plein épanouissement de l'homme, sa dignité et son insertion au sein de la société.

Elles affirment que le 1 p. 100 logement n'est ni un impôt, ni une taxe, mais un investissement social privé qui reste nécessaire.

Une commission de concertation paritaire, composée de représentants des parties signataires, est créée pour en suivre l'application, renforcer l'information mutuelle des employeurs et des salariés sur l'évolution de cette participation à l'effort de construction dans ce pays, et établir un bilan à l'échéance de deux ans.

I. — Les rappels.

Les signataires rappellent les principes qui constituent les raisons d'être de la participation des employeurs à l'effort de construction :

1° Elle relève dans son utilisation de l'entreprise (employeurs et salariés) ;

2° L'entreprise est libre de choisir ses modalités de versement, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un organisme collecteur ;

3° Le choix de l' (ou des) organisme(s) collecteur(s) doit correspondre aux besoins réels en logements des entreprises et de leurs établissements ;

4° La participation des employeurs doit servir à loger uniquement les salariés, quels que soient leurs niveaux de rémunération ou leurs responsabilités ;

5° Bien que se situant dans le cadre de la politique générale du logement, elle ne peut se substituer aux responsabilités financières de l'Etat et des collectivités locales dans ce domaine ;

6° La pluralité des organismes collecteurs dans le cadre de la déontologie définie par les partenaires sociaux est un facteur indispensable de souplesse et d'efficacité économique et sociale ;

7° Le logement des travailleurs immigrés et de leurs familles demeure une question importante et pose des problèmes particuliers. Les signataires affirment que le D. 1 p. 100 fait partie du 1 p. 100 logement.

II. — Les recommandations.

A. — Vis-à-vis des entreprises.

1° La participation doit être investie, autant que faire se peut, dans la région où elle a été collectée. Cependant, son rôle est de satisfaire les besoins des entreprises et les aspirations de leurs salariés sur tout le territoire français ;

2° Les employeurs devront favoriser, notamment à l'intérieur de l'entreprise, la diffusion d'informations sur cette contribution et les utilisations dont peuvent bénéficier leurs salariés.

Les commissions logement devront renforcer leurs actions pour favoriser notamment une meilleure expression de la demande sociale dans ce domaine ;

3° Les entreprises s'engagent à associer plus étroitement leurs salariés, par les voies et moyens les plus appropriés, à l'élaboration d'une politique d'utilisation de cette contribution ;

4° Elles limiteront, autant que faire se peut, la création de nouveaux organismes collecteurs dans la mesure où aucun service nouveau n'est rendu aux salariés.

B. — Vis-à-vis des associations à caractère professionnel et inter-professionnel visées à l'article R. 313-23 du code de la construction.

1° Sauf situation particulière, le nombre des membres des conseils d'administration devrait être limité à quinze, dont cinq membres de droit désignés par le C. N. P. F. et cinq membres de droit désignés par les organisations syndicales.

La composition paritaire de certains organismes collecteurs ne peut être remise en question ;

2° Une vice-présidence de l'organisme collecteur sera attribuée à un représentant choisi au sein du collège des partenaires sociaux qui n'assure pas la présidence de l'association ;

3° Les conseils d'administration des organismes collecteurs devraient se réunir au moins quatre fois par an ; la convocation du conseil sera envoyée aux administrateurs au minimum trois semaines avant la date de la réunion ;

4° Les présidences des commissions de travail de l'organisme collecteur seront assurées par moitié par un représentant employeur et par moitié par un représentant des organisations syndicales ;

5° Les organismes collecteurs devront créer un comité financier présidé par le président de l'organisme collecteur.

Ce comité financier qui comprendra au moins un tiers de représentants des organisations syndicales de salariés désignant les membres de droit transmettra obligatoirement ses avis à tous les administrateurs du conseil d'administration.

6° Les membres du conseil d'administration devront se prononcer obligatoirement sans possibilité de délégation sauf cas exceptionnel sur les quinze points suivants :

- le montant de la cotisation ;
- la nomination du président ;
- les pouvoirs du président ;
- les projets d'ordre du jour des assemblées générales ;
- la création éventuelle d'un bureau et le cas échéant sur la nomination de ses membres ;
- le choix du ou des commissaires aux comptes ;
- les orientations générales de l'organisme collecteur ;
- les principes de la politique d'investissement de l'organisme collecteur dans les opérations locatives ou les prêts ;
- s'il y a lieu les positions à prendre lors de modifications de textes législatifs ou réglementaires ;
- les projets de conventions à signer avec l'administration et les collectivités locales par l'organisme collecteur ;
- les affaires contentieuses graves où le collecteur peut être impliqué compte tenu de sa participation directe ou indirecte ;
- la création et le fonctionnement de sociétés filiales et leurs activités qui gèrent cette contribution ; un rapport sur l'activité de ces organismes sera présenté aux réunions du conseil d'administration de l'organisme collecteur ;
- les noms des représentants de l'organisme collecteur dans telle ou telle société d'économie mixte, filiales ou autres organismes sous contrôle ;
- le cas échéant les positions à prendre avant les manifestations organisées par l'U.N.I.L. ;
- la mise en œuvre des actions d'information sur le logement social ;

7° Les rapports d'organismes de contrôle de l'organisme collecteur devront être portés à la connaissance de tous les membres du conseil d'administration dans le délai d'un mois suivant leur réception par le président ;

C. — Vis-à-vis de l'U.N.I.L.

Depuis plusieurs années, l'union nationale interprofessionnelle du logement a entrepris des réformes permettant aux partenaires sociaux une plus grande participation au fonctionnement général du 1 p. 100 logement.

Cet effort doit être poursuivi :

- au sein de sa propre structure.

Les présidences des commissions d'études seront attribuées pour moitié aux représentants des employeurs et pour moitié aux représentants des organisations syndicales ;

- au sein des organismes techniques de l'U.N.I.L.

Des dispositions seront prises afin de contribuer à une meilleure information des partenaires sociaux.

III. Les demandes aux pouvoirs publics
(Etat, collectivités locales).

Les partenaires sociaux demandent aux pouvoirs publics :

1° Que les accords conclus contractuellement entre eux sur la participation des employeurs à l'effort de construction soient respectés par l'administration ;

2° Que les projets de réglementation dans ce domaine fassent l'objet préalablement d'une concertation officielle entre tous les partenaires.

Ces projets devront prendre en compte les principes défendus par les partenaires sociaux quant à la nature de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Fait à Paris, le 16 mai 1983.

Pour le C. N. P. F. :

Pour la C. F. D. T. :

Pour la C. F. T. C. :

Pour la C. G. C. :

Pour la C. G. T. - F. O. :

Annexe 3 : support d'une campagne de communication financée en 1989 par l'UNIL afin de souligner l'ancrage du 1 % logement dans le champ de la protection sociale



Photo: Lucie - 1989

**SANS LES CONGÉS PAYÉS OÙ SERIEZ-VOUS PARTIS ?
SANS LE 1% LOGEMENT OÙ SERIEZ-VOUS RENTRÉS ?**

NUMERO UNIL 05.00.34.77

Qui aujourd'hui pourrait bien vivre sans congés payés, sans protection sociale ? Depuis 35 ans, le 1% Logement a permis de loger plus de 6 millions de ménages. Aujourd'hui, chaque année, c'est près de 300 000 familles qui bénéficient du 1%, et leurs 300 000 logements, c'est l'équivalent d'une grande métropole. En France, 209 organismes spécialisés (182 C.I.L. et 27 C.C.I.), réunis au sein de l'UNIL, gèrent le 1% Logement pour vous aider à vous loger. Ces C.I.L. et C.C.I. sont à votre disposition pour vous conseiller, vous aider à réhabiliter, louer ou acheter, ainsi que pour faciliter votre mobilité professionnelle. Le 1% Logement des entreprises, c'est un acquis social pour les salariés : pour savoir comment en bénéficier, tapez 36.14 UNIL.



LE 1% LOGEMENT, QUI POURRAIT VIVRE SANS ?

revient à un transfert du logement en général vers le logement social. M. Malandain nous dit qu'on manque d'investissements - mais les 40 milliards de l'aide à la personne contribuent aussi aux investissements. Que font les HLM de leurs 50 milliards de trésorerie inemployée ? Nous mentionnons 144 milliards dans le logement, c'est beaucoup plus qu'il y a trois ans : pourquoi cela ne bouge-t-il pas ?

On pourrait augmenter sans problème le volume des fonds disponibles pour le logement en réduisant les frais de gestion du 1 % et les gaspillages. Je cite quelques uns des anomalies relevées par l'inspection générale des finances dans son rapport sur les CIL : augmentation de 38 % du coût de gestion de la collecte des fonds entre 1987 et 1989 ; augmentation de 31 % du coût de gestion des entreprises cotisantes et de 23 % du coût de gestion des prêts aux personnes physiques pendant la même période ; coûts de gestion très variables d'un CIL à l'autre - cela peut aller selon les critères choisis de 1 à 5 ou de 1 à 20 ; hausse des salaires du personnel des CIL très supérieure à la hausse des prix - de 14 à 23 % entre 1986 et 1988 - et ceci particulièrement pour les postes les plus élevés ; augmentation des dépenses de publicité de 73 % en un an à Mulhouse, de 400 % en deux ans à l'APEC ; absence générale de comptabilité analytique, erreurs d'imputation comptable - selon l'inspection des finances, le résultat annuel de gestion des CIL est dans la plupart des cas dépourvu de signification réelle. S'y ajoutent des manquements déontologiques. Les CIL favorisent les grandes entreprises aux dépens des PME. Les gros cotisants bénéficient de conditions privilégiées - un CIL a même acheté un terrain à un gros cotisant à un prix supérieur à celui du marché !

Mal logés, dormez tranquilles, on s'occupe de vous ! Plusieurs CIL ont modifié l'assiette du prélèvement pour frais de gestion afin de l'augmenter indûment.

Les six cadres dirigeants d'un CIL bénéficiaient en 1988 de salaires bruts moyens de 785 000 F par an. Pourtant les dossiers de prêts aux salariés et dirigeants des CIL, présentient des irrégularités. Mal-logés, dormez tranquilles, on s'occupe de vous !

Des prêts à des conditions avantageuses sont accordés à des cadres prescripteurs du 1 % et même à des fonctionnaires de la DDE. Un CIL a même souscrit pour son président une assurance invalidité-décès pour un capital compris entre 5 et 8 millions de francs. Mal logés, dormez tranquilles, on s'occupe de vous !

Au moment où l'on se plaint de la baisse des taux de collecte, certains CIL créent des filiales qui bénéficient de leur trésorerie, ceci afin d'éviter d'en réintégrer les produits financiers sur les fonds réglementés.

La rapport cite encore bien d'autres abus : cession de créances à une filiale, cession gratuite de matériel informatique à une association qui ensuite le loue au CIL, sous-facturation de tâches effectuées par le CIL pour l'association, transfert à perte de valeurs mobilières à des filiales, versement de fonds à une association en vue de les faire échapper à tout contrôle, prêts irréguliers de fonds réglementés à des filiales, règlement de factures pour des prestations non identifiables etc...

Des pratiques similaires ont été relevées lors des comités effectués en 1990 à l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction : immobilisation irrégulière de fonds réglementés, création de SCI commerciales contrairement à l'objet social des CIL, promesse de cession de parts de SCI locataires à des entreprises actionnaires....

On a même, je crois, utilisé les fonds du 1 % pour construire un parking payant du côté des Champs-Élysées...

Alors, on peut protester, dire tout ce qu'on voudra, moi je trouve qu'il y a des limites !

Réformer la collecte ? D'accord, tout à fait d'accord. La gestion, actuellement, ça coûte un milliard et demi ! Les URSSAFF pourraient se charger de la collecte et la gestion des fonds serait effectuée gratuitement par des comités départementaux d'élus professionnels et politiques. Il faut encore que je consulte mes collègues au sein du gouvernement, mais je ne suis pas opposé à ce genre de réforme pour l'année prochaine....

M. Brand - Dans la loi de finances ?

M. le Ministre délégué - Peut-être dans la loi de finances ! En tout cas je réfléchis très sérieusement au problème.

En attendant, Messieurs Malandain et Brand, je vous répète que compte tenu des remboursements de prêts, la baisse du taux n'entraînera pas de baisse des ressources, elles vont simplement se stabiliser puis elles remonteront à partir de 1993.

M. Brand a parlé d'une ponction terrible, 1,2 milliard pour cette année. C'est peu de chose par rapport aux 144 milliards accordés par l'Etat au logement - soit un total de 160 milliards avec le 1 % construction.

Le gouvernement maintient donc cette disposition et je vous assure que si vous pouvez convaincre les gestionnaires du 1 % de faire quelques économies sur les frais de gestion, vous aurez tout l'argent que vous voudrez ! Alors mal-logés, dormez tranquilles, on va peut-être, enfin, s'occuper de vous.

M. Malandain - J'ai moi-même en ma possession le rapport établi par l'inspection des finances sur 10 des 201 CIL. Il y a plusieurs façons de prendre les choses. Quand on veut tuer son chien, on dit qu'il a la rage....

Pour moi, j'estime qu'il y a là un outil sur lequel il nous faut travailler. Soit on le supprime, soit on le transforme. Déjà si on appliquait la loi en enlevant leur agrément aux CIL qui ont des pratiques telles que celles que vous dénoncez....

M. le Ministre délégué - Il n'y en aurait plus beaucoup !

M. Malandain - Qu'en savez-vous ? Le rapport ne concerne que dix CIL. Il ne faut pas étudier le problème, mais de là à faire de ces abus une règle générale... Je connais des CIL où les choses ne se passent pas ainsi ! Il faut faire évoluer les choses : la départementalisation est peut-être une solution, j'avais d'ailleurs déposé un amendement en ce sens quand j'avais rapporté la loi. Mais ne faisons pas le bébé d'eau du bain !

M. le Ministre délégué - Nous n'avons pas choisi délibérément dix CIL connues pour leur mauvaise gestion, nous avons pris au hasard des organismes très variés et cela dans toute la France. Sans doute certains CIL sont-ils bien gérés. Il n'empêche que le fait que 20 % de la collecte passe dans les frais de gestion est l'indice d'un mauvais fonctionnement global.

Je regrette qu'on ait attendu ce débat pour en parler et je serais très heureux que l'on fasse enfin des propositions pour faire avancer les choses.

En tout cas si les CIL ont vraiment le souci de faire du logement social, ils n'ont qu'à remettre de l'ordre dans leurs affaires en récupérant l'argent qui actuellement dort ou est utilisé à des fins autres que celles auxquelles il est destiné.

...

TABLE DES SIGLES

- ACAP : Aide à la constitution de l'apport personnel
- ACCIL : Association pour l'assistance et le contrôle des comités interprofessionnels du logement
- ACMIL : Association de caution mutuelle interprofessionnelle du logement
- ADIL : Agence départementale d'information-logement
- AEL : Association entreprise et logement
- AEPL : Association des entreprises pour le logement
- AFICIL : Association financière interrégionale des comités interprofessionnels du logement et organismes assimilés
- AFL : Association foncière logement
- AGIRC : Association générale des institutions de retraites des cadres
- ALF : Allocation de logement familiale
- ALS : Allocation de logement sociale
- ANAH : Agence nationale pour l'habitat (anciennement Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat)
- ANI : Accord national interprofessionnel
- ANIL : Agence nationale d'information-logement
- ANPEEC : Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction
- ANRU : Agence nationale de rénovation urbaine
- APAGL : l'Association pour l'accès aux garanties locatives
- APALOF : Association pour l'attribution des logements de la Foncière
- APF : Associations populaires familiales
- APIC : Association patronale pour l'information, la formation et la coordination des chefs d'entreprise en matière d'habitat et de logement des salariés des entreprises
- APL : Aide personnalisée au logement
- ARIM : Association de restauration immobilière
- ARRCO : Association des régimes de retraite complémentaire
- ASFO : Association formation continue
- ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
- CAF : Caisse d'allocations familiales
- CAL-PACT : Centre d'amélioration de l'habitat, de propagande et d'action contre les taudis
- CFDT : Confédération française démocratique du travail
- CFPC : Centre français du patronat chrétien
- CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens

CGC : Confédération générale des cadres
CGL : Confédération générale du logement
CGPF : Confédération générale du patronat français
CGPME : Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CGT : Confédération générale du travail
CGT-FO : Confédération générale du travail – Force ouvrière
CIL : Comité interprofessionnel du logement
CISC : Confédération internationale des syndicats chrétiens
CISL : Confédération internationale des syndicats libres
CJP : Centre des jeunes patrons
CJD : Centre des jeunes dirigeants
CNAH : Centre national pour l'amélioration de l'habitat
CNL : Confédération nationale du logement (anciennement Confédération nationale des locataires)
CNPFF : Conseil national du patronat français
CNR : Conseil national de la Résistance
COPARIL : Commission paritaire interprofessionnelle du logement
CPL : Centre paritaire du logement
CSCV : Confédération syndicale du cadre de vie
CSF : Confédération syndicale des familles
CSG : Contribution sociale généralisée
DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DGUHC : Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DHC : Direction de l'habitat et de la construction
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
FNAL : Fonds national d'aide au logement
FNPC : Fédération nationale des promoteurs-constructeurs
FSL : Fonds de solidarité logement
GETUR : Groupe d'études et de recherche sur le travail et l'urbain
GRL : Garantie universelle des risques locatifs (garantie des risques locatifs jusqu'en 2010)
HBM : Habitation à bon marché
HLM : Habitation à loyer modéré
HVS : Habitat et vie sociale
IAURIF : Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile de France
LOGECO : Logement économique et familial
LOV : Loi d'orientation pour la ville
MEDEF : Mouvement des entreprises de France

MOLLE : (loi de) mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

MRU : ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme

OCIL : Office central interprofessionnel de logement

OIT : Organisation internationale du travail

OPAC : Office public d'aménagement et de construction

PACT : Protection amélioration conservation et transformation de l'habitat

PALULOS : Prime pour l'amélioration des logements locatifs et à occupation sociale

PAP : Prêt d'accession à la propriété

PCF : Parti communiste français

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PEEC : Participation des employeurs à l'effort de construction

PLA : Prêt locatif aidé

PLH : Programme local de l'habitat

PNI : Protocole national interprofessionnel

PNRQAD : Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

PNRU : Programme national de rénovation urbaine

POS : Plan d'occupation des sols

PTZ : Prêt à taux zéro

RCB : Rationalisation des choix budgétaires

RGPP : Révision générale des politiques publiques

SA d'HLM : Société anonyme d'habitations à loyers modérés

SEM : Société d'économie mixte

SOFAL : Société financière pour l'acquisition de logements

UES : Union économique et sociale

UESL : Union d'économie sociale pour le logement

UIMM : Union des industries et des métiers de la métallurgie (anciennement Union des industries métallurgiques et minières)

UMIC : Union mutuelle immobilière de crédit de Roubaix-Tourcoing

UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

UNFOHLM : Union nationale des fédérations d'organismes d'habitations à loyers modérés

UNIL : Union nationale interprofessionnelle du logement

URCIL : Union régionale des comités interprofessionnels du logement

URSSAF : Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

USH : Union sociale pour l'habitat

ZUP : Zone à urbaniser en priorité

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE	7
----------------	---

INTRODUCTION GENERALE	9
-----------------------------	---

PREMIERE PARTIE - L'ELABORATION D'UN CADRE PROBLEMATIQUE PROPICE A L'ETUDE DE LA TRANSFORMATION DU 1 % LOGEMENT.. 15

<u>Chapitre I - Un objet situé à la croisée de l'action publique et des relations professionnelles</u>	17
---	-----------

1. L'analyse du changement dans l'action organisée et dans l'action publique	20
---	-----------

1.1 La sociologie de l'action organisée : cerner les mécanismes de l'action collective	21
---	-----------

1.1.1 L'approche organisationnelle et l'affirmation d'une conception relationnelle du pouvoir	21
---	----

1.1.2 La régulation de l'action collective : le pouvoir comme capacité d'influer sur la règle	24
---	----

1.2 La sociologie de l'action publique : saisir les ressorts de la restructuration de l'État contemporain	29
--	-----------

1.2.1 L'émergence d'un courant d'analyse de l'action publique	30
---	----

1.2.2 Les trois ruptures opérées par la sociologie politique de l'action publique	35
---	----

Les limites du volontarisme public	36
--	----

L'absence d'homogénéité et de neutralité de l'État	37
--	----

L'action publique envisagée comme une forme particulière d'action collective	39
--	----

2. La place centrale du paritarisme dans la construction de l'État social	45
--	-----------

2.1 L'émergence de l'État social et l'adoption contrariée de la cotisation sociale	47
---	-----------

2.1.1 L'idée d'une protection sociale assise sur les salaires	48
---	----

2.1.2 Le poids de « l'objection libérale » et des résistances patronales	52
--	----

2.2 L'affirmation du syndicalisme comme condition de la régulation sociale	55
---	-----------

2.2.1 Le social comme impensé de la culture politique française	57
---	----

2.2.2 La reconnaissance légale du fait syndical pour rendre le social plus organique	59
--	----

2.2.3 L'institutionnalisation des syndicats sous l'ombre portée de la sociologie et du droit social	62
---	----

L'élaboration d'une présomption juridique de la représentativité syndicale	64
--	----

Une contribution décisive : la théorie de l'institution du juriste Hauriou	67
--	----

2.3 La reconnaissance du paritarisme comme mode d'association des acteurs économiques et sociaux à la décision publique	70
--	-----------

2.3.1 La définition d'un système de protection sociale gouverné par les représentants des employeurs et des salariés	72
--	----

L'élaboration d'un plan de sécurité sociale pour tous financé par la cotisation sociale	74
---	----

La sécurité des travailleurs comme condition du développement économique	77
--	----

La volonté de poser les bases d'une nouvelle démocratie sociale	78
---	----

2.3.2 Le paritarisme saisi comme institution et lieu d'un échange politique	83
---	----

Le paritarisme, une des formes institutionnelles de la démocratie sociale	84
---	----

Une capacité présumée de produire un bien commun	87
--	----

Une intégration politique censée dériver de l'ouverture de systèmes de concessions réciproques	90
--	----

Conclusion du chapitre I : un cadre théorique visant un double objectif de souplesse et de précision	96
---	-----------

Un cadre conceptuel ouvert à un maximum de variables d'analyse	96
--	----

Une analyse qui s'efforce d'intégrer la spécificité des relations professionnelles	99
--	----

Chapitre II - Construction du cadre problématique et des hypothèses de recherche..... 105

1. Un cadre théorique combinant volontarisme de l'acteur et poids des contraintes structurelles 106

1.1 Le 1 % logement saisi comme le produit d'une action collective.....108

1.1.1 Une action collective insérée dans le champ de la politique du logement.....109

1.1.2 Une action située au cœur d'un processus d'échange politique113

1.1.3 Une intervention mesurable *via* le recours à une analyse « par le bas »116

1.2 Le 1 % logement saisi comme institution et instrument d'action publique119

1.2.1 Un instrument financier doublé d'une fonction de gouvernabilité de la société121

1.2.2 Une institution ancrée dans la politique du logement123

1.2.3 Une organisation sensible au poids des représentations dominantes127

2. Une analyse articulée autour de trois axes problématiques 130

2.1 Un acteur syndical tenu de démontrer sa capacité de représentation.....131

2.1.1 La nécessaire construction de l'autonomie134

Un impératif historique pour les organisations ouvrières134

L'acte de représentation comme moyen de construire l'opinion publique d'une catégorie137

2.1.2 La représentation syndicale entre intégration et autonomie139

L'autonomie comme moyen de répondre au problème de gouvernabilité de la société.....139

L'autonomie comme condition de l'insertion de l'acteur syndical dans la relation sociale142

2.1.3 Manifester sa capacité représentative pour exister dans l'espace de représentation145

Échapper à la concurrence exercée par les autres formes de représentation147

Préserver l'organisation contre les risques de dissension interne151

2.1.4 Le changement dans le 1 % logement analysé à l'aune des vertus et des limites de la représentation syndicale.....153

Les facteurs de légitimation de la présence syndicale dans le 1 % logement154

Des syndicats confrontés à une contestation de leur capacité représentative.....156

2.2 Une institution étudiée sous l'angle des processus de légitimation158

2.2.1 La parole légitimatrice comme adjuvant de l'autorité publique.....160

Une autorité soumise à un impératif de légitimation.....160

L'exemple de la construction de l'État social et de sa remise en cause actuelle en France162

Une légitimation fondée sur la production de ressources discursives164

2.2.2 Le changement comme produit d'une confrontation entre critique et justification.....168

La justification, un mode de légitimation pour toute intervention dans l'espace public169

La production politique du changement via une lutte sur l'ordre des grandeurs légitimes171

Une diversité d'articulations possibles entre la critique et la justification174

2.2.3 La transformation du 1 % logement analysée à la lumière des processus de légitimation177

Un impératif de légitimation proche de celui qui affecte l'État179

Une organisation tenue de démontrer sa capacité de composer intégration et autonomie180

La nécessaire articulation d'une justification interne à la justification externe182

2.3 Une analyse historique du processus de transformation du 1 % logement.....185

2.3.1 Une intégration croissante de la dimension historique de l'action publique par la recherche187

Des opportunités originales de dialogue entre science politique, sciences sociales et histoire188

Un courant socio-historique attentif aux processus d'institutionnalisation des secteurs d'intervention publique ...191

Le néo-institutionnalisme historique : le changement politique saisi au prisme des institutions193

2.3.2 La définition d'une approche en termes de répertoires d'action publique.....195

Des courants théoriques qui peinent à appréhender les dimensions de l'action196

La notion de répertoire d'action comme socle d'une analyse historicisée de l'action publique199

Une manière de rompre avec une conception rationnelle et linéaire du changement politique201

2.3.3 Une analyse historique des processus de légitimation du 1 % logement204

L'intérêt d'un détour historique205

Une capacité à repérer les mécanismes causaux de la transformation du 1 % logement207

Le changement comme produit des interventions développées sur les répertoires.....211

Conclusion du chapitre II et de la première partie : hypothèses sur les raisons de la transformation du 1 % logement..... 217

Un processus qui sanctionne une perte de légitimité institutionnelle.....218

Un processus qui découle des transformations de l'action publique.....222

Une analyse organisée selon un découpage en séquences historiques226

DEUXIEME PARTIE - LE 1 % LOGEMENT, ELEMENT DE L'EQUATION KEYNESIENNE 237

Chapitre III - Une institution à l'intersection du logement patronal et de la politique du logement (1943-1953) 239

1. Émergence d'une régulation politique du logement et apprentissage patronal 241

1.1 L'émergence contrariée d'une régulation politique dans le secteur du logement241

1.2 Les mutations de l'intervention patronale en matière de logement244

2. La création du CIL de Roubaix-Tourcoing : le paritarisme comme vecteur du consensus politique et social 249

2.1 Une valeur ajoutée fondée sur des ressources multiples252

2.1.1 Relancer la construction par la mobilisation de ressources privées et par une capacité à innover sur le plan technique...253

2.1.2 Redéfinir la place de l'initiative privée et jouer un rôle de coordination locale.....256

2.1.3 Rompre avec les rapports de subordination paternalistes par l'action collective interprofessionnelle258

2.1.4 Rapprocher les points de vue des employeurs et des salariés.....261

Le CIL, une institution paritaire261

Les ressources spécifiques des délégués ouvriers : une capacité à connaître les besoins sociaux... ..263

... et à faire preuve de pédagogie auprès des salariés264

Par-delà la question du logement, une œuvre de pacification sociale267

2.2 Une initiative reconnue d'intérêt général.....269

2.2.1 Du « procédé paritaire »... ..269

Le paritarisme comme antidote à la démocratie ouvrière270

Le paritarisme comme rempart à l'omnipotence de l'État271

2.2.2 ... à une institution paritaire adoubee par les pouvoirs publics.....273

Un financement complémentaire incontournable pour la construction locative274

Une communauté d'idées évidente avec les institutions de la protection sociale et de la famille275

Un échange politique précoce avec certaines collectivités locales.....276

Un échange politique ébauché au plan national.....277

Conclusion : une institution reconnue pour ses qualités présumées.....281

3. La marche heurtée vers la généralisation de la contribution des entreprises à la construction 286

3.1 L'échec de la généralisation de la participation volontaire286

3.1.1 Deux fédérations pour une même institution287

Le Centre paritaire du logement, organe national d'un « mouvement populaire du logement »288

Le Centre national pour l'amélioration de l'habitat, organe d'influence du CNPF292

3.1.2 La propagation partielle de l'esprit de l'institution.....293

3.2 Un projet de contribution obligatoire porté par le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme296

3.2.1 D'un projet de cotisation obligatoire représentant 2 % des salaires à l'automne 1951.....298

3.2.2 ... à l'instauration de la PEEC au cours de l'été 1953.....303

Conclusion : la PEEC, un compromis entre le caractère libéral de l'institution et la nécessité de compléter l'aide publique à la construction306

Conclusion du chapitre III : la création du « 1 % logement » ou l'ouverture d'un échange politique entre l'État et les organisations professionnelles dans le secteur du logement 310

L'État : la délégation comme marque de la confiance accordée aux « partenaires sociaux »311

Le patronat : la victoire des « ailes marchantes » sur les « arrières-gardes »315

Les organisations ouvrières : une influence politique limitée par les divisions idéologiques.....322

Chapitre IV - Le 1 % logement au cœur du compromis fordien (1953-1968) 327

1. Le 1 % logement comme instrument du développement économique 330

1.1 La politique du logement dans un rôle d'auxiliaire des mutations industrielles333

1.1.1 La théorie du « capitalisme monopoliste d'État » : l'action publique au service du capital industriel333

1.1.2 Le cas de Dunkerque : la mise à profit du 1 % logement par la grande industrie335

1.2 Le CIL, pierre angulaire de « l'ordre paritaire » instauré à Roubaix dans les années 1950340

1.2.1 Le paritarisme comme instance de régulation sociale dans un contexte de restructuration de l'économie341

1.2.2 Le CIL, un instrument d'accompagnement de la reconversion industrielle343

1.3 Des CIL enclins à se couler dans un rôle de prestataires des entreprises346

1.3.1 Une phase d'apprentissage initiale de l'obligation par les employeurs348

1.3.2 Les CIL à la conquête de la collecte des (grandes) entreprises354

Conclusion : un élément de la politique sociale de l'entreprise357

2. Les limites de l'intervention des syndicats représentant les salariés 363

2.1 Une incapacité chronique du mouvement syndical à définir une approche autonome de la question du logement ..364

2.1.1 Une tendance historique au désinvestissement365

2.1.2 Une forte disparité dans la capacité à se mobiliser face à la crise du logement de l'Après-guerre368

2.2 La prise en charge déficiente du 1 % logement par les représentants des salariés375

2.2.1 Une faible propension à faire valoir un point de vue différent de celui de la direction de l'entreprise.....376

2.2.2 Des capacités de médiation restreintes au niveau des CIL380

Conclusion : des organisations sujettes à un risque de dérive de la représentation syndicale386

Une difficulté à jouer un rôle à part entière dans l'institution386

Une impuissance manifeste à combiner intégration et autonomie393

Des défauts qui se répercutent sur la légitimité de l'institution paritaire399

3. La « réforme sociale » du 1 % logement et la concentration de l'échange politique au plan national 404

3.1 Le renforcement de la tutelle administrative404

3.1.1 Un recentrage de l'investissement de la PEEC sur le secteur HLM407

3.1.2 La restriction des possibilités d'investissement direct par les entreprises410

3.1.3 Des CIL à la fois promus et davantage contrôlés412

3.2 L'apprentissage des partenaires sociaux : d'un « mouvement populaire » local au partenariat social centralisé416

3.2.1 Le CPL et l'échec de la voie conventionnelle416

3.2.2 L'émergence du CNAH comme interlocuteur de l'État419

 Une logique de prévention auprès des acteurs patronaux locaux419

 La défense de la souplesse d'emploi des fonds auprès des pouvoirs publics421

3.2.3 La création d'une fédération unique des CIL422

Conclusion : une évolution en écho aux transformations en cours dans les champs de l'action publique et des relations professionnelles426

L'UNIL, un instrument né de la diffusion du modèle de la gestion étato-corporative...426

... et de l'émergence d'une sphère autonome du partenariat social433

Conclusion du chapitre IV et de la deuxième partie : premiers signes d'érosion de la légitimité du 1 % logement et recentrage de l'échange politique 437

L'omission partielle de la finalité institutionnelle par les représentants d'intérêts économiques et sociaux437

La mise au point de l'État et la réorganisation partielle du 1 % logement447

Le 1 % logement, un élément de l'équation keynésienne450

TROISIEME PARTIE- PERTE DE LEGITIMITE ET AMORCE D'UNE REPRISE EN MAIN DU 1 % LOGEMENT PAR L'ETAT : DE LA MISE EN PLACE DE L'UNIL À LA CREATION DE L'UESL 459

Chapitre V - La transformation de l'environnement du 1 % logement et la construction de répertoires de critiques 461

1. Les limites de l'action syndicale dans le contexte des luttes urbaines 465

1.1 La ville comme nouvelle scène de la conflictualité sociale467

- 1.1.1 Intensification des conflits d'entreprise et émergence des « nouveaux mouvements sociaux »468
- 1.1.2 Les « mouvements sociaux urbains » : pour une démocratisation de la politique urbaine470

1.2 Une convergence certaine entre revendications syndicales et mouvements sociaux477

- 1.2.1 L'élargissement de la dimension qualitative des revendications480
- 1.2.2 L'affirmation d'un lien étroit entre la « vie de travail » et la « vie hors-travail »484
- 1.2.3 La revendication d'une participation des travailleurs à la décision487

1.3 Une action revendicative déficiente dans le domaine du cadre de vie489

- 1.3.1 Une unité d'action fissurée par les divergences théoriques490
 - Autonomie syndicale vs. logique d'appui au politique491
 - Logique d'intervention élargie aux problèmes publics vs. défense exclusive de l'intérêt des salariés497
- 1.3.2 Une faible capacité de mobilisation et d'encadrement des luttes urbaines500
 - Une capacité de mobilisation endiguée par une série de contraintes structurelles500
 - ... et par les limites des « biens de représentation » produits par les syndicats502

Conclusion : une sphère syndicale incapable d'élaborer une approche autonome de la question du logement506

- Une promesse de renouveau incarnée par la CFDT507
- Une divergence irréductible sur la question du rapport au politique510
- Un décalage structurel entre les stratégies d'action confédérales et les revendications des salariés512

2. Le « tournant néo-libéral » de l'action publique dans les domaines du logement et de la protection sociale 514

2.1 La mise en cause du paradigme keynésien-modernisateur au profit de l'orthodoxie budgétaire516

- 2.1.1 Les limites de la politique contractuelle engagée dans le cadre de la « nouvelle société »517
 - L'affirmation par les pouvoirs publics d'une nouvelle doctrine des relations professionnelles518
 - L'engagement d'une grande politique contractuelle par la nouvelle direction du CNPF519
 - La réticence des acteurs à l'égard de la négociation d'entreprise522
- 2.1.2 La conversion du CNPF et de l'exécutif aux recettes d'action néo-libérales524
 - L'élaboration par le patronat d'une « nouvelle politique sociale »524
 - L'émergence progressive du paradigme de la désinflation compétitive529

2.2 La remise en cause de la politique universaliste du logement et de l'aide à la pierre534

- 2.2.1 La « fin du modèle » des grands ensembles535
 - L'échec d'une politique fondée sur le développement des équipements et de l'animation sociale535
 - Un habitat collectif enclin à accentuer la ségrégation sociale539
 - La substitution du rêve pavillonnaire à l'urbanisme des grands ensembles543
- 2.2.2 Vers une perte de centralité de l'aide à la pierre dans le système de financement du logement547
 - La formation d'une régulation libérale de la politique du logement548
 - Des recompositions liées à l'émergence de régulations thématiques à la marge de la régulation universaliste551
 - La réforme de 1977, un compromis entre le répertoire universaliste et le répertoire libéral555

Conclusion : la construction de répertoires alternatifs de politiques publiques562

- Le symptôme d'une perte de légitimité de l'État et d'un rapport de force accru autour de la définition de l'action publique ...563
- L'influence du répertoire décentralisateur : de la tutelle administrative à l'émancipation politique des maires568
- Le poids du répertoire néo-libéral : de la modernisation de l'action publique à la rigueur budgétaire573

3. Les répertoires critiques du 1 % logement 577

3.1 Une perte d'efficacité et une vulnérabilité accrue du 1 % logement à la critique.....579

- 3.1.1 Une disjonction manifeste avec l'orientation de la politique du logement..... 579
- 3.1.2 Une accentuation de la logique commerciale qui sous-tend l'action des CIL.....581

3.2 Des critiques puisées dans trois répertoires d'action publique.....583

- 3.2.1 La critique marxiste : la dénonciation du poids représenté par les intérêts des grandes entreprises dans la gestion des fonds584
- 3.2.2 La critique décentralisatrice : pour un ancrage territorial renforcé du 1 % logement586
 - Les partenaires sociaux comme écran dans la médiation des besoins587
 - Le 1 % logement comme obstacle à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat589
 - Une autonomisation problématique par rapport à l'État592
 - L'alternative : la « reterritorialisation » du 1 % logement594
- 3.2.3 La critique libérale : pour une affectation de la PEEC à de nouveaux emplois595
 - Une gestion déficiente au regard des normes en vigueur596
 - Des CIL enclins à subordonner l'emploi des fonds à des intérêts de structures598
 - Les solutions : abaissement des charges patronales et transfert de la PEEC vers l'aide à la personne.....599

Conclusion : la réactualisation de l'impératif de justification600

- La condamnation unanime d'un défaut de justice dans l'affectation des fonds601
- L'affirmation de critiques à visée correctrice604
- L'émergence de critiques radicales.....607

Conclusion du chapitre V : des critiques liées à l'entrée en crise du syndicalisme français 613

- Un contexte qui semble propice de prime abord à la médiation des organisations syndicales614
- Une médiation affaiblie par la double disjonction qui s'opère avec le mouvement ouvrier et le mouvement social... 618
- ... ainsi que par une perte d'influence des organisations syndicales dans la relation sociale.....628

Chapitre VI - L'intervention de l'UNIL face à la remise en cause graduelle du 1 % logement (1968-1983)..... 639

1. Les répertoires d'action mobilisés par l'UNIL en réponse à l'impératif de recentrage social..... 645

1.1 La concertation au service d'une intégration accrue du 1 % logement dans la politique du logement647

- 1.1.1 La demande de changement émise par les pouvoirs publics648
 - Une invitation à adapter l'emploi de la PEEC aux nouvelles finalités de la politique du logement650
 - Une demande d'évolution de l'architecture interne du 1 % logement653
- 1.1.2 Les principaux ressorts de la justification élaborée par l'UNIL.....654
 - Une capacité à connaître les besoins en logement et à opérer une médiation entre emploi et logement656
 - Une capacité à informer les candidats au logement661
 - Une capacité à prendre des initiatives et à innover665
 - La revendication d'un aménagement de la réglementation dans divers domaines667
- 1.1.3 L'élaboration conjointe de normes en matière de gestion et d'emploi des fonds.....668
 - Le renforcement du rôle des CIL dans la collecte des fonds669
 - L'association obligatoire des syndicats de salariés à la gestion des fonds670
 - La mise en place de règles d'autodiscipline et d'instruments de contrôle et de solidarité entre les CIL.....673
 - L'instauration par la voie conventionnelle de « priorités nationales » dans l'emploi des fonds.....675

1.2 L'apprentissage des CIL à l'impératif de changement679

- 1.2.1 Une invitation à retrouver « l'idée directrice » de l'institution680
 - Réactiver les ressources spécifiques du 1 % logement681
 - Resituer le rôle de l'employeur dans la définition de l'emploi des fonds684
- 1.2.2 La justification du transfert partiel d'autorité consenti vers l'échelon national687
 - La promotion de l'action engagée sous l'égide de l'UNIL688
 - La démonstration de l'intérêt représenté par l'ACCIL et l'AFICIL.....691

1.3 L'engagement d'un rapport de force en réponse aux initiatives unilatérales de l'État.....	692
1.3.1 Un débat stérile sur l'établissement de la paternité de la PEEC.....	696
1.3.2 Une dissension fondamentale sur la délimitation des bénéficiaires de la PEEC	698
Le raidissement des représentants de l'institution dans une posture d'autonomie	698
La justification de la limitation du champ des bénéficiaires aux salariés des entreprises	700
1.3.3 Une controverse sur la répartition de la décision en matière de définition de l'emploi des fonds	705
La primauté du pouvoir de décision de l'État.....	705
... contre les vertus de la concertation	706
Conclusion : Un consensus en faveur de la préservation en l'état de l'organisation du 1 % logement.....	709
Une confiance renouvelée dans les capacités du 1 % logement	709
Une convergence fondamentale sur l'existence d'une fonction régulatrice du cadre de vie	712
2. L'apprentissage du 1 % logement face à la réforme du financement du logement et à la décentralisation	716
2.1 Un début de remise en cause de l'autonomie de gestion des CIL	718
2.1.1 Le renforcement de l'hypothèse de la « fiscalisation » de la PEEC.....	719
2.1.2 L'émergence d'une aspiration locale à orienter l'emploi des fonds	724
2.2 L'appréhension des nouvelles dynamiques territoriales par l'UNIL.....	726
2.2.1 Une coordination au niveau national pour adapter l'emploi des fonds aux nouvelles dynamiques territoriales	727
Une incitation à développer la contractualisation avec les organismes constructeurs et financeurs.....	728
La volonté de soutenir l'accession à la propriété.....	731
... en même temps que la mobilité professionnelle.....	737
2.2.2 L'adaptation de l'architecture du 1 % logement à la régionalisation <i>via</i> la généralisation des URCIL.....	739
2.2.3 L'intégration dans les politiques des collectivités <i>via</i> le développement de la contractualisation avec les maires	744
La contestation de la capacité des collectivités à remplacer efficacement les CIL.....	747
La volonté déclarée de développer la concertation avec les collectivités locales	748
2.3 Les limites de la politique de contractualisation amorcée au niveau des territoires.....	751
2.3.1 Une première expérimentation lancée en 1980	752
2.3.2 La tentative de refondation opérée dans le cadre de la Réforme tranquille.....	755
3. Les facteurs causaux de la perte de légitimité du 1 % logement	766
3.1 Une institution animée par une résistance fondamentale au changement.....	767
3.1.1 La mobilisation de ressources inédites dans l'exercice de justification.....	769
Réactualisation de la justification externe et essor de la concertation avec les pouvoirs publics	770
Élaboration d'une pédagogie spécifique en direction des CIL	780
3.1.2 La triple ambivalence de l'UNIL.....	784
Une traduction partielle et sélective de la critique.....	785
Une réticence à engager clairement le 1 % logement sur la voie de l'intégration	788
Une conception équivoque de l'autonomie de l'institution	790
3.1.3 L'opposition des CIL à une intégration accrue du 1 % logement dans la politique du logement	793
Des interventions qui tendent à se placer au service d'intérêts particuliers	794
Une propension à faire barrage aux changements amorcés dans l'organisation du 1 % logement	798
3.2 Un déficit de projet politique dans le domaine du logement	806
3.2.1 Une modification des équilibres de forces sur la scène de la politique du logement	808
L'affirmation d'une capacité inédite à remettre en cause l'organisation du 1 % logement	808
Une organisation dont la définition suscite une controverse au sein du gouvernement	811
3.2.2 La permanence de divisions profondes au sein de la sphère professionnelle	816
Des contradictions manifestes au niveau du patronat... ..	816
... qui trouvent leur pendant dans les clivages internes aux organisations syndicales	823
3.2.3 L'absence d'approche socioprofessionnelle de la question du logement	829
Une tendance généralisée à la dépolitisation du problème du logement	829
Des partenaires sociaux impuissants à élaborer un projet autonome.....	831
... et à s'inscrire dans une démarche de co-production de l'action publique.....	836
Conclusion du chapitre VI : la dégradation de la légitimité du 1 % logement	839
Une institution souffrant d'un défaut de visibilité.....	839
Des acteurs inaptes à œuvrer à l'élaboration d'un bien commun	841
Une incapacité à insérer l'emploi des fonds dans une logique d'accompagnement de la politique du logement.....	849

Chapitre VII - La déstabilisation du 1 % logement et la centralisation de son organisation avec la création de l'UESL (1984-1996) 857

1. La poursuite de la réforme menée au niveau national 860

1.1 La nécessité de répondre à la critique de la rationalité gestionnaire861

1.1.1 Une institution démunie face à la politique de rigueur budgétaire.....861

1.1.2 La création de l'ANPEEC.....866

1.1.3 L'action de l'ANPEEC : entre rationalisation et justification870

1.2 L'instauration de la contractualisation d'objectifs au plan national877

1.2.1 Un projet visant à renforcer l'intégration par le recours à la voie contractuelle879

1.2.2 La convention d'objectifs pour l'intervention du 1 % logement en faveur des populations démunies.....881

1.2.3 Une consolidation de l'ancrage du 1 % logement dans la régulation universaliste.....883

Conclusion : l'apprentissage de la rationalité gestionnaire888

La vulnérabilité du 1 % logement devant l'émergence d'une critique radicale.....888

Une capacité à actualiser le contenu de la justification.....893

2. Les limites du processus d'apprentissage amorcé par l'UNIL 898

2.1 L'UNIL face à l'État : une demande continue d'assouplissement de la réglementation899

2.1.1 La revendication de mesures préservant la capacité d'investissement des CIL...899

2.1.2 ... et d'aménagements permettant de conforter l'autonomie de l'institution901

2.2 L'UNIL face aux CIL : l'incitation au changement905

2.2.1 Resserrer le lien avec l'entreprise907

2.2.2 Lutter contre la concurrence qui s'exerce entre les CIL910

2.2.3 Mettre en œuvre les engagements contractés à l'échelle nationale.....915

2.3 Les limites de l'apprentissage des CIL918

2.3.1 L'opposition des CIL à tout mécanisme de centralisation.....919

2.3.2 Les limites posées à la mise en œuvre de la convention d'objectifs924

Conclusion : la détérioration de la justification élaborée par l'UNIL926

Une résistance fondamentale à la pédagogie dispensée par l'UNIL927

Un apprentissage qui achoppe sur l'absence d'approche socioprofessionnelle du logement932

L'ambivalence de l'UNIL et la tentation de contourner l'épreuve de légitimité.....938

3. La construction d'un compromis en faveur de la centralisation du 1 % logement 950

3.1 Le processus d'apprentissage induit par l'adoption de la loi DDOEF952

3.1.1 La loi comme révélateur des clivages internes à l'institution952

3.1.2 Le tournant opéré par le CNPF958

Vers une centralisation de la décision en matière d'utilisation des fonds958

L'abandon d'une logique de régulation de la concurrence fondée sur l'autodiscipline des CIL963

3.2 Le lent cheminement vers un régime de contractualisation des emplois du 1 % logement968

3.2.1 La mise à contribution du 1 % logement pour le financement du plan de relance970

3.2.2 Une réforme élaborée sous la contrainte des enjeux budgétaires.....975

Une institution à nouveau placée sous le feu croisé des critiques975

L'UESL, produit d'un compromis négocié par le CNPF et la CFDT982

Conclusion : une reprise en main du 1 % logement par les acteurs interprofessionnels nationaux.....989

Une manière pour l'État de renforcer son influence sur l'orientation des fonds992

La conséquence de l'émergence de la CFDT comme force de proposition.....1000

... et des convergences qui s'opèrent sur cette base avec le CNPF et le ministère du Logement1010

Conclusion du chapitre VII et de la troisième partie : la création de l'UESL comme sanction du déficit d'autorité de l'UNIL 1022

Une justification incapable d'infléchir les pratiques des CIL.....1023

La conséquence des clivages fondamentaux qui se perpétuent au sein de l'institution1027

Le choix d'une organisation plus coercitive envers les CIL.....1032

Conclusion générale - Défaillance des partenaires sociaux et vigueur de la contrainte budgétaire 1039

1. La loi MOLLE comme révélateur de l'échec de la modernisation du 1 % logement 1040

1.1 Les ressorts de la modernisation des emplois1041

1.1.1 La recherche d'une efficacité sociale accrue de l'emploi des fonds1041

1.1.2 La volonté de sanctuariser la ressource financière.....1043

1.2 Une pratique contractuelle située au cœur du processus de légitimation1045

1.2.1 Manifester la capacité du 1 % logement à inscrire son action dans l'intérêt général1047

 Une institution à même de mettre en œuvre les vertus présumées du paritarisme.....1047

 Une recomposition des équilibres de forces sur la scène du 1 % logement1051

1.2.2 Préserver la cohésion du 1 % logement contre l'effet déstabilisant des réformes.....1055

 La neutralisation des oppositions suscitées par les conventions1055

 La création d'un espace d'action autonome dans le champ d'intervention du 1 % logement1060

1.3 La reprise en main du 1 % logement par l'État dans le cadre de la loi MOLLE1066

1.3.1 Le retour de la critique gestionnaire sous l'impulsion de la Cour des comptes1067

1.3.2 Des partenaires sociaux dans l'incapacité de s'opposer au projet de gouvernement1070

2. La réforme de la gouvernance du 1 % logement, ou la rupture dans la continuité..... 1076

2.1 Une loi qui sanctionne la permanence d'un déficit de légitimité institutionnelle1079

2.1.1 Les limites de la médiation opérée par les acteurs paritaires1081

 Un déficit de qualité représentative qui pèse historiquement sur la légitimité du 1 % logement.....1082

 Un objet qui demeure marginal dans le champ d'action des organisations professionnelles1084

 Les effets pervers des moyens mobilisés pour garantir la cohésion de la sphère paritaire1088

2.1.2 Une impuissance à susciter l'adhésion des CIL aux réformes1092

 Une logique tacite de dépossession des conseils d'administration des CIL1092

 Des CIL enclins à se montrer réfractaires au processus de réforme1095

 Une controverse fondamentale entre logique d'influence et logique d'adhésion1099

2.1.3 Une incapacité à restaurer la légitimité du 1 % logement auprès de son environnement1106

 Une difficulté endémique à produire un bien commun1106

 Une impuissance à démontrer la valeur ajoutée du 1 % logement au sein de la politique du logement1112

2.2 Une loi qui marque un tournant dans le processus de reprise en main du 1 % logement1119

2.2.1 Une tentation de captation longtempore contrebalancée par la volonté de préserver l'autonomie du 1 % logement1120

 Une logique correctrice en réponse à la perte de légitimité du 1 % logement1120

 Une logique de substitution qui dérive de l'affirmation de la contrainte budgétaire1123

2.2.2 Hypothèses sur les raisons de la reprise en main récente du 1 % logement par l'État1126

 Une reprise en main pour soumettre le 1 % logement aux exigences de la politique budgétaire.....1126

 Une reprise en main destinée à satisfaire des objectifs politiques plus larges ?1128

3. Implications de la réforme et perspectives d'avenir 1133

3.1 Quelles perspectives en matière de financement de la politique du logement ?1135

3.2 Quel avenir pour le paritarisme du 1 % logement1138

3.3 Quelle place pour une approche du logement en termes de protection sociale ?1143

BIBLIOGRAPHIE 1149

ANNEXES..... 1169

TABLE DES SIGLES 1181

TABLE DES MATIÈRES 1185