

CHAPITRE 7

Le devenir d'Action Logement : accélérer vers l'impasse ou engager la rupture ?

BRUNO ARBOUET, ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DU GROUPE
ACTION LOGEMENT, ET LE GROUPE LOGEMENT DE TERRA NOVA

MARS 2026



Chapitre 7

Le devenir d'Action Logement : accélérer vers l'impasse ou engager la rupture ?

Bruno Arbouet, Ancien directeur général du groupe Action Logement

Résumé

La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) constitue l'une des principales sources de financement du logement locatif social. En contrepartie, les employeurs cotisants bénéficient, pour leurs salariés, de quota de logements réservés. Le lien emploi-logement, ADN d'Action Logement, s'est toutefois distendu avec le temps, l'État ayant pris l'habitude de « se servir » en imposant à Action Logement de financer des pans entiers de sa politique du logement. Cette dérive conduit les entreprises cotisantes à s'interroger sur la justification de leur participation et à craindre que chaque projet de loi de finances devienne l'occasion d'une nouvelle ponction des ressources du groupe par l'État.

C'est pourquoi une rupture s'impose. Il convient de s'interroger sur l'efficacité des divers emplois et, le cas échéant, de privilégier les plus utiles. Il est également nécessaire d'envisager une nouvelle organisation de la gestion de la collecte et de l'emploi des fonds, susceptible de préserver Action Logement des ingérences excessives de l'État.

Se concentrer sur les emplois utiles

Les aides au développement de l'offre de logements HLM doivent être préservées. Il en va de même des subventions versées à l'ANRU qu'il conviendra de réserver en priorité au logement. Il importe toutefois que ce soutien à l'ANRU soit plafonné et conditionné au respect par l'État de ses propres engagements de financement de l'agence.

Concernant les autres emplois, compte tenu de la priorité affichée pour le développement du logement abordable, il est proposé de supprimer toutes les aides à l'accession accordées par Action Logement. Distribuées sous forme de prêts à bas taux, elles ont en effet perdu une grande part de leur efficacité du fait de la baisse, depuis les années 1990, des taux d'intérêt de marché et de la faible durée des prêts. On peut de même s'interroger sur le bienfondé de maintenir les aides à la mobilité.

Il faut de même mettre fin à la tendance à l'élargissement engagé depuis 2017 de la garantie locative Visale. Pour être réellement efficace, ce dispositif doit se concentrer sur les publics cibles pour leur faciliter l'accès à l'emploi privé, selon le principe de la discrimination positive.

Plus de pouvoirs aux partenaires sociaux

S'agissant de la gouvernance de la PEEC, la création d'une fondation reconnue d'utilité publique au statut sui generis paraît l'option à privilégier. Le statut de fondation présente un double avantage :

- les fonds d'une fondation ne peuvent être utilisés que pour des emplois entrant dans son objet, en l'occurrence le logement. La cession d'actifs n'est donc nullement impossible, qu'il s'agisse de logements HLM ou plus encore de logements dits intermédiaires. L'obligation porte sur le réemploi de ces fonds dans le secteur du logement ;
- les fonds disponibles de la Fondation ne peuvent être ni prélevés, ni détournés, interdisant de facto tout risque de « privatisation » ou de « nationalisation », ce qui évite toute ponction de l'État pour son budget général.

Le CA de la Fondation doit évidemment donner une place prioritaire aux partenaires sociaux mais accorder aussi une représentation significative au monde HLM et aux collectivités locales, gage d'un réel partenariat au sein d'une gouvernance collégiale.

Il ne s'agit pas à l'évidence pour les partenaires sociaux d'occulter les besoins liés à la solidarité, ce qui se traduira par une participation d'Action Logement au financement de politiques publiques, comme l'ANRU par exemple. Mais il s'agit bien de conserver le contrôle pour partie, et pour partie seulement, des emplois du 1 % Logement afin de préserver ce qu'ils considèrent être sa finalité première : le logement des actifs.

1 – Présentation et historique¹

La Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), longtemps appelée « 1 % logement », devenue Action Logement en 2009, constitue une ressource affectée au financement du logement en général, et au logement locatif social en particulier sous forme de subventions, prêts à faibles taux ou titres de participation. Comme le Livret A et l'Épargne logement, la PEEC constitue un circuit privilégié de financement du logement. Ce circuit se trouve régulièrement déstabilisé car la PEEC joue souvent le rôle peu enviable de variable d'ajustement budgétaire pour les politiques publiques du logement.

La création de la PEEC date de 1953. Les entreprises du secteur privé non agricole de dix salariés et plus acquittaient une contribution fixée à 1 % de leur masse salariale brute et versée en quasi-totalité à des organismes collecteurs, les Comités interprofessionnels du logement (CIL). Mais, en réalité, l'idée est née en 1943 quand Albert Prouvost, représentant des grandes familles de l'industrie textile du Nord, commence à s'intéresser aux problèmes de logement. C'est sous l'impulsion du Syndicat patronal textile de Roubaix-Tourcoing que le premier CIL a vu le jour.

La spécificité du 1 % logement ou d'Action Logement aujourd'hui est d'être géré de manière paritaire par les syndicats de salariés (CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FO) et les organisations patronales (MEDEF, CPME).

Les fonds reçus, utilisés prioritairement au profit des salariés des entreprises cotisantes, sont traditionnellement alloués à deux types de finalités :

- prêts ou subventions pour la construction ou l'acquisition-amélioration de logements locatifs sociaux, avec en contrepartie des droits de réservation pour loger les salariés des entreprises cotisantes ;
- prêts complémentaires pour aider les salariés de ces mêmes entreprises à accéder à la propriété.

Les pouvoirs publics ont réduit à plusieurs reprises le taux de collecte : 0,9 % en 1978 ; 0,77 % en 1986 ; 0,72 % en 1988 ; 0,65 % en 1990 ; 0,45 % en 1992. Les réductions du taux

¹ Cette partie reprend pour l'essentiel des éléments tirés de l'article "Action logement" du Dictionnaire en ligne du site politiquedulogement.com

furent sans effet ou presque sur le pourcentage global de contribution (l'allègement de la charge globale n'est que de 0,05 %) pour les entreprises, puisqu'elles furent, à une exception près, compensées par une contribution équivalente supplémentaire au Fonds national d'aide au logement (FNAL), pour le financement des aides personnelles au logement. Les employeurs peuvent se libérer de l'obligation qui pèse sur eux, en matière de PEEC, soit par des versements à hauteur de 0,45 % de la masse salariale à Action Logement Services, soit par la réalisation d'investissements directs de différents types. Un faible nombre utilise cette seconde option. On peut citer la SNCF qui a son propre organisme de logement social.

L'affectation des ressources de ce circuit à divers emplois est définie dans le cadre de conventions quinquennales signées avec l'État. Ces conventions fort détaillées font l'objet de multiples avenants liés soit à l'actualité, soit aux besoins de financement de l'État.

2 – Éléments de cadrage sur les années récentes

Initiée en 2015 par les partenaires sociaux unanimes et adoptée à l'époque avec le soutien du gouvernement, une réforme d'ampleur a permis l'émergence d'un nouveau groupe à l'utilité sociale renforcée devenue en 5 ans le premier groupe de logement social et intermédiaire au niveau national et la première foncière résidentielle européenne, sous le nom d'Action logement. Cette réforme, unique dans son ampleur, a permis de corriger bien des dysfonctionnements observés du temps des collecteurs du fameux 1 % logement.

Les principaux indicateurs de 2023 témoignent de cette importance :

- ressources: 4 861M€ (dont 1 624 M€ de PEEC) ;
- emplois: financements des bailleurs sociaux 2 125 M€, aides aux salariés 1 034 M€ et 633 M€ de financements de politiques publiques ;
- patrimoine: 1 112 783 logements (dont 75 145 de logements intermédiaires).

Force est néanmoins de reconnaître que depuis plus de 20 ans, la tendance est au renforcement de la dépendance des emplois de ce circuit, dictés par les pouvoirs publics, aux évolutions des politiques publiques du logement dont les moyens sont en baisse. Action Logement finance ainsi lourdement l'ANRU en faveur du renouvellement urbain, le fonds

national des aides à la pierre (FNAP)² en faveur du logement social ou encore le dispositif de garantie locative Visale. La politique publique du logement est ainsi devenue en partie tributaire du financement par Action Logement. Paradoxalement, cela constitue une protection pour ce circuit spécifique, car la suppression du 0,45 % poserait la question du financement de ces politiques. Ces pratiques ont toutefois pour effet de détourner partiellement la PEEC de son objet, car elles ignorent ou presque la question du lien emploi-logement qui apparaît pourtant de plus en plus prégnante, que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public³. En effet, l'accès à l'emploi est rendu de plus en plus difficile par les difficultés à se loger de nombreux ménages, notamment dans les zones tendues concentrant les emplois. Ce mauvais appariement offre-demande constitue un problème croissant pour nombre d'entreprises et Action logement ne peut l'ignorer. Au cours de la période récente, cette dérive n'a fait que s'accroître : alors que l'opposition du patronat aux impôts de production se fait croissante, de nombreuses entreprises décident ainsi de construire elles-mêmes des logements destinés à leurs propres salariés, alors que c'est la vocation d'Action Logement qu'elles financent pour ce faire !

Soucieux de mieux répondre aux attentes des entreprises, mais aussi de répondre aux nombreuses critiques sur sa trésorerie abondante, Action logement a lancé en 2019, sous la forme d'un avenant à la convention quinquennale de 2018–2022, un programme volontaire et exceptionnel d'investissement (dit PIV) de 9 milliards d'euros autour de sept axes prioritaires. Pour le financer, Action Logement a dû, pour la première fois, recourir à la souscription d'une dette de marché (emprunts obligataires) à hauteur prévisionnellement de 6,2 milliards d'euros.

En 2023, dans un contexte marqué par la hausse des coûts de l'énergie et de construction, le Groupe Action Logement a signé une nouvelle convention quinquennale 2023–2027 visant la contribution au financement de 200 000 logements neufs, la réhabilitation d'un volume identique de logement dans le cadre d'une coûteuse trajectoire de décarbonation allant au-delà des contraintes réglementaires.

² A titre transitoire ?

³ Voir l'enquête CREDOC à la demande du MEDEF : « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement » Regis Bigot et Sandra Hoibian, Juillet 2011. Voir également la note Terra Nova sur la nécessité de développer une offre de logements de fonction (« Vers un renouveau de l'offre de logement avec clause de fonction ? Pour quel usage et à quelles conditions ? », 8 février 2024 ; mais aussi la proposition du député David Amiel pour les fonctionnaires.

La mise en œuvre de ces diverses dispositions n'a pas été sans dommages sur la situation financière du groupe, aujourd'hui en extrême tension : une convention quinquennale déjà en déséquilibre financier, avec une dette obligataire dont le poids s'est accru du fait de l'augmentation des taux d'intérêt. La capacité d'endettement d'AL, reconnue au statut d'administration publique (APU), s'en trouvera à l'avenir limitée alors même que les pressions pour dépenser plus restent fortes. Dans ce contexte, deux difficultés supplémentaires se présentent devant Action Logement. La première concerne le contentieux d'Action Logement avec la fédération des offices publics de l'habitat (OPH) pour non-respect du principe de non-discrimination, qui fait peser sur le groupe une possible contrainte d'indemnisation de plusieurs OPH, soit plusieurs centaines de millions d'euros (le groupe Action Logement, condamné en première instance, a fait appel du jugement). La seconde résulte des nouveaux besoins de financement de l'État : le gouvernement recherche les voies du financement du prochain programme de renouvellement urbain (ANRU 3) et Action Logement sera évidemment très attendu par les parties prenantes, dans le contexte des élections municipales.

Ainsi, le groupe se trouve écartelé entre les besoins de logement des salariés, les exigences de baisse des impôts de production, les exigences de soutien à la production HLM et les tentations rapaces d'un État lui-même condamné à des économies budgétaires drastiques. On peut craindre que la prochaine convention quinquennale 2028–2032 ne réduise encore plus les marges de manœuvre du Groupe Action Logement, le mettant pied au mur. A l'instar de nombreux organismes paritaires, cette « dépendance » des emplois du 1 % aux politiques publiques s'est accompagnée d'une réduction du pouvoir de décision et de gestion des partenaires sociaux.

En résumé, tandis que le lien emploi-logement, ADN d'Action Logement depuis 1953, constitue une urgence sociale⁴, les entreprises cotisantes s'interrogent sur le sens du système et craignent que chaque projet de loi de finances devienne l'occasion d'une nouvelle ponction des ressources du groupe par l'État.

Pour toutes ces raisons, une rupture s'impose.

⁴ Y compris pour les fonctionnaires, Cf Rapport et projet de loi Amiel.

3 – Les voies de la réforme

Les propositions qui suivent visent à écrire une nouvelle page d'un système en péril en ciblant l'utilisation des ressources sur l'essentiel pour que la politique du logement ait un réel effet de levier vers l'accès et le maintien dans l'emploi.

1. *Se concentrer sur les emplois⁵ utiles*

Les aides au développement de l'offre de logements HLM doivent être préservées. Il en va de même des subventions versées à l'ANRU qu'il conviendra de réserver en priorité au logement, dont l'utilité est reconnue, même si des adaptations sont nécessaires (cf. propositions sur la reconstitution de l'offre, cf. chapitre 6). Il importe toutefois que ce soutien à l'ANRU soit plafonné et conditionné au respect par l'État de ses propres engagements de financement de l'agence. La question du calendrier des versements, compte tenu des volumes concernés et de l'implication d'Action logement dans le Nouveau programme national de renouvellement urbain (près des trois quarts des engagements globaux), se pose à l'évidence et conditionne grandement la capacité du réseau de financer les autres emplois : Foncière Logement, bailleurs HLM et ceux destinés aux personnes physiques (poursuite de Visale, prêt accession, aides à la mobilité et aux salariés en difficulté). Des appels de fonds rapides et élevés auraient des conséquences négatives sur la production de logements en France.

La situation financière, même dans l'hypothèse d'un étalement des versements à l'ANRU, impose des choix difficiles. Le solde des fonds disponibles doit être concentré sur le développement d'une offre locative de logements abordables en complément de l'offre HLM classique. Il appartient aux partenaires sociaux d'en définir les modalités et les cibles en fonction des attentes des entreprises du secteur privé, qu'il s'agisse d'investissements dans le cadre de foncières intégrées ou d'aides sous forme de subventions et/ou de prêts bonifiés à des opérateurs de marché ou du secteur social.

Le dispositif d'attribution de ces logements doit consacrer une reconnaissance assumée de la priorité au logement des salariés du secteur privé⁶. Un système où les entreprises cotisent

⁵ Le terme désigne ici, et dans ce qui suit, l'utilisation qui est faite des ressources d'Action logement.

⁶ Le système de gestion des attributions en flux appellera sans doute une évaluation dans quelques années mais les retours de commissions d'attribution soulignent déjà que les salariés ne sont guère mis en avant dans les délibérations définitives sans la mobilisation d'Action Logement dans les commissions.

pour loger leurs salariés qui seraient écartés en faveur de publics autres n'est pas viable. En effet, faute de soutien des partenaires sociaux, la PEEC ne serait plus qu'un impôt sur la production parmi d'autres, dont le niveau en France reste élevé et pénalise l'activité.

Concernant les autres emplois, compte tenu de la priorité affichée pour le développement du logement abordable, il est proposé de supprimer toutes les aides à l'accession à la propriété accordées par Action Logement. Il s'agit de se concentrer sur le premier accès au logement locatif des salariés, priorité absolue qui prédomine dans les préoccupations des ménages et des entreprises. On peut en outre s'interroger sur la pertinence de maintenir les aides à la mobilité. Indéniablement, « les prêts aux salariés sont, parmi les fonctions historiques du 1 % Logement, les plus symboliques du lien qui l'unit aux entreprises et aux travailleurs »⁷. Longtemps, ces prêts furent le premier poste des emplois de la PEEC. Ils n'en représentent aujourd'hui qu'une très faible part. Répondant à une forte demande bien que d'un impact limité, ces prêts, de par leur faible durée d'amortissement, assurent des retours réguliers et rapides sous forme de remboursements.

Du fait de la baisse des taux du marché intervenue depuis les années 2000, ces prêts ont une efficacité quasi nulle. Dans un tel contexte, pour avoir un effet tangible sur la solvabilité de l'emprunteur, ils devraient conjuguer taux zéro et longs différés d'amortissement. Du fait de son ampleur limitée, la remontée des taux intervenue depuis 2021 n'a pas, jusqu'ici, modifié radicalement ce jugement.

Pour autant, les résistances internes au changement sont restées considérables. Indépendamment de l'évolution constatée des taux, la demande s'est maintenue et a alimenté un discours en défense, notamment en interne et chez les syndicats de salariés. Il n'est pas exagéré de dire aussi que le maintien des prêts à l'accession a pour partie répondu à une logique financière : assurer des retours plus rapides que les autres emplois⁸. On a donc, en résumé, maintenu des prêts peu efficaces, afin de s'assurer des retours pour permettre d'octroyer de nouveaux prêts tout aussi peu efficaces ! Au bilan de la PEEC, ce poste reste un point faible en matière d'efficacité réelle des actions menées.

⁷ Jean-Claude Driant, « Les politiques du logement ». (2^e édition), *Les Études de la Documentation Française*, n°5414-15, 2015, paru sous la forme d'article sous le titre « Mutations et fragilités du 1 % logement », le 31 mai 2016, 4 pages.

⁸ La vérité oblige à dire que c'est aussi un moyen de faire plaisir à bon compte. L'emprunteur, qui le plus souvent ne comprend rien au calcul financier, est convaincu que le prêt représente un avantage considérable, d'autant que personne ne lui dit le contraire.

Il faut de même mettre fin à la tendance à l'élargissement, engagé depuis 2017, du champ des bénéficiaires de la garantie locative Visale. Pour être réellement efficace, ce dispositif doit se concentrer sur les publics cibles pour leur faciliter l'accès à l'emploi privé, avec une exception toutefois pour la garantie Visale intermédiation locative, compte tenu de son caractère très social et des faibles effectifs concernés. Ce recentrage procède du principe même de la discrimination positive. Toute extension se fait au détriment des publics les plus modestes et les plus fragiles. Toute démarche visant à accompagner le logement des fonctionnaires devra ainsi trouver un financement exclusivement public.

2. Plus de pouvoirs aux partenaires sociaux

Sur la gouvernance, comme indiqué plus haut, il s'agit de renforcer le rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance d'Action Logement, dans le but de tenter d'éviter les ponctions multiples opérées par l'État pour compenser son retrait budgétaire du secteur du logement. La création d'une Fondation, reconnue d'utilité publique, au statut sui generis paraît l'option à privilégier. Elle aura vocation à héberger tout le parc immobilier détenu par les filiales d'AL et collectera des cotisations d'acteurs privés dans le but de financer la production ou des services dans le champ du logement. Le statut de Fondation présente un double avantage :

- les fonds d'une Fondation ne peuvent être utilisés que pour des emplois entrant dans son objet, en l'occurrence le logement. La cession d'actifs n'est donc nullement impossible, qu'il s'agisse de logements HLM ou plus encore de logements dits intermédiaires. L'obligation porte sur le réemploi de ces fonds dans le secteur du logement ;
- les fonds disponibles de la Fondation ne peuvent être ni prélevés, ni détournés, interdisant de facto tout risque de « privatisation » ou de « nationalisation » ce qui évite toute ponction de l'État pour son budget général.

Le CA de la Fondation doit évidemment donner une place prioritaire aux partenaires sociaux mais accorder aussi une représentation significative au monde HLM et aux collectivités locales, gage d'un réel partenariat au sein d'une gouvernance collégiale.

Cette nouvelle gouvernance doit permettre de concilier solidarité et spécificité de l'offre au service des entreprises. Le ciblage, plus ou moins social, des emplois du 1 % est un autre débat central, qui ne saurait se résumer à l'introduction ou non de plafonds de ressources

pour être éligible aux aides. Le débat n'est pas nouveau comme l'illustrent à merveille les extraits suivants d'un article sur l'histoire du 1 % : « Les politiques publiques du logement concourent à la "réduction et socialisation des incertitudes de l'existence" qui est sans doute la principale caractéristique des politiques sociales [...]. L'intérêt que porte le patronat français au logement depuis le début du XIXe siècle, bien loin d'être mû par un souci de protection sociale, est d'abord dicté par des considérations économiques. »⁹

Il faut aujourd'hui parler des partenaires sociaux et non du seul patronat, mais leur implication dans le logement apparaît bien comme la réponse à des besoins économiques. Ceci se traduit évidemment par une différenciation des publics visés. La cible privilégiée des politiques publiques, particulièrement depuis le début des années 1990, se compose des populations démunies ou en difficulté, les chômeurs, les jeunes étudiants ou sans formation, dont le logement relève du secteur locatif très social. Les partenaires sociaux, si l'on se réfère par exemple à l'accord national interprofessionnel d'avril 2011, privilégient le logement des jeunes actifs, la mise en place d'un fonds de garantie pour faciliter la colocation dans le parc social, la substitution à la fourniture de cautions privées, pour les ménages en mobilité professionnelle, d'une garantie gratuite (qui deviendra plus tard Visale), etc. On est au cœur de la problématique du lien emploi-logement, du lien PEEC-entreprises¹⁰.

Il ne s'agit pas à l'évidence pour les partenaires sociaux d'occulter les besoins liés à la solidarité, ce qui se traduira par une participation d'Action Logement au financement de politiques publiques, comme l'ANRU par exemple. Mais il s'agit bien de conserver le contrôle pour partie, et pour partie seulement, des emplois du 1 % Logement afin de préserver ce qu'ils considèrent être sa finalité première : le logement des actifs. Le débat à l'occasion de la Covid sur l'accès à un logement « proche » de leur lieu de travail des travailleurs essentiels (« *Keys workers* ») atteste de la réalité et de la profondeur du problème¹¹ en particulier, mais pas seulement, sur les marchés tendus, ce qui ne doit en rien occulter la question sociale.

⁹ Hélène Frouard, « Aux origines du 1 % Logement : histoire d'un compromis républicain », *Revue française des affaires sociales* 2005/3, *La Documentation française*. Consulté sur CAIRN.info, pages 55 à 76.

¹⁰ Voir Livre Blanc du Medef pour le Logement : Une urgence républicaine au service de la croissance et de l'emploi. Le point 7 pages 44 et suivantes est intitulé « Recentrer la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction sur sa vocation d'origine ». Mars 2015, 59 pages.

¹¹ Preuve en est, le député Amiel a rédigé un rapport et un projet de texte de loi pour tenter de résoudre cette question non pas dans le champ de l'entreprise privée mais dans celui de la fonction publique.

En somme, sans évolution de rupture, le système Action Logement implosera définitivement, écartelé entre un État captant les ressources, des salariés en peine pour se loger et des entreprises cotisantes se détournant du dispositif faute de services rendus.

