



17 novembre 2020

...la mission d'information sur Action Logement

## NON AU DÉMANTÈLEMENT D'UN PILIER DU LOGEMENT SOCIAL

Depuis maintenant presque deux ans, on assiste à une véritable campagne de **déstabilisation du groupe Action Logement** : multiplication des inspections, rapport secret, fuites dans la presse, mises en cause personnelles, refus d'appliquer la loi ELAN, veto au conseil d'administration, prélèvement de 1,3 milliard d'euros sur les fonds du groupe et menace d'une habilitation à légiférer par ordonnance dans le PLF 2021 avec en ligne de mire le **démantèlement du groupe Action Logement** et la réduction drastique de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), tout cela formant une **stratégie de passage en force**.

Mais pourquoi vouloir décrédibiliser **Action Logement, pilier du pacte social républicain et du logement et de l'économie sociale** ?

Devant l'inquiétude et l'incompréhension des partenaires sociaux, du mouvement HLM, des acteurs de la rénovation urbaine et de nombreux maires soutenus dans la réhabilitation de leurs centres-villes, la **commission des affaires économiques du Sénat a décidé, mi-octobre 2020, de créer une mission flash et transpartisane pour comprendre les enjeux et être force de proposition**. Cette mission flash est composée de Valérie Létard, vice-présidente du Sénat et rapporteure du projet de loi réformant Action Logement, Dominique Estrosi Sassone, co-auteur d'un rapport de la commission des affaires économiques sur le plan de relance intitulé **Tirer les leçons de la crise, construire pour demain**, Viviane Artigalas, rapporteure de la commission sur le budget de la politique de la ville, et Marie-Noëlle Lienemann, présidente du conseil fédéral de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM.

Après plus de 25 auditions tenues dans un temps très limité et la décision du Gouvernement de ne finalement pas recourir à une habilitation, la mission demande qu'Action Logement soit considéré à sa juste valeur, celle **d'un atout à préserver pour notre pays** et tous les Français. Si la réforme du groupe doit se poursuivre, elle doit se faire dans un véritable esprit partenarial, respectueux du paritarisme et avec **l'objectif de conforter le logement des salariés**.

Leur rapport a été approuvé le 17 novembre 2020.



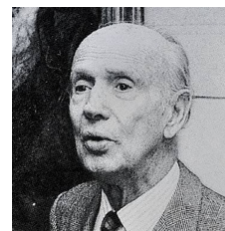
MISSION D'INFORMATION - ACTION LOGEMENT

# 1. UN HÉRITAGE À PRÉSERVER, UNE RÉFORME À ACHEVER

## ACTION LOGEMENT, UN PILIER DU PACTE SOCIAL

Action Logement est d'abord un héritage à préserver. Le « 1 % logement » est un pilier du pacte social de l'après-guerre issu du [Programme du Conseil national de la Résistance](#), adopté le 15 mars 1944, qui voulait garantir à tous les citoyens les moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer directement par leur travail en mettant en place une mutualisation et une gestion paritaire.

Le « 1 % logement » a été créé en 1943 par **le résistant Albert Prouvost** également patron de la Lainière de Roubaix. Il répondait à cet objectif en incitant et permettant aux entreprises d'un bassin économique de mutualiser leur contribution volontaire correspondant à 1 % de leur masse salariale pour construire des logements. Suite aux destructions et à la faiblesse de la construction d'avant-guerre, cette initiative a été généralisée par la loi du 11 juillet 1953, à un moment où il y a une prise de conscience nationale du manque dramatique de logements. Ce n'est pas un hasard si, six mois plus tard, un autre résistant, l'abbé Pierre, lançait son fameux appel de l'hiver 1954 contre la misère et le mal-logement.



Albert Prouvost

## « Le 1 % logement n'est pas un impôt d'État »

Le « 1 % logement », repose sur **un triptyque** : une **contribution volontaire** des entreprises qui n'est pas un impôt d'État mais un salaire différé en nature, la **mise en commun de cet effort** pour obtenir des résultats qui ne pourraient être atteints par de petites entreprises seules et **la gestion paritaire** entre patrons et salariés des actions menées. Malgré les évolutions, ces principes sont encore valables aujourd'hui et constituent un précieux héritage pour notre pays.

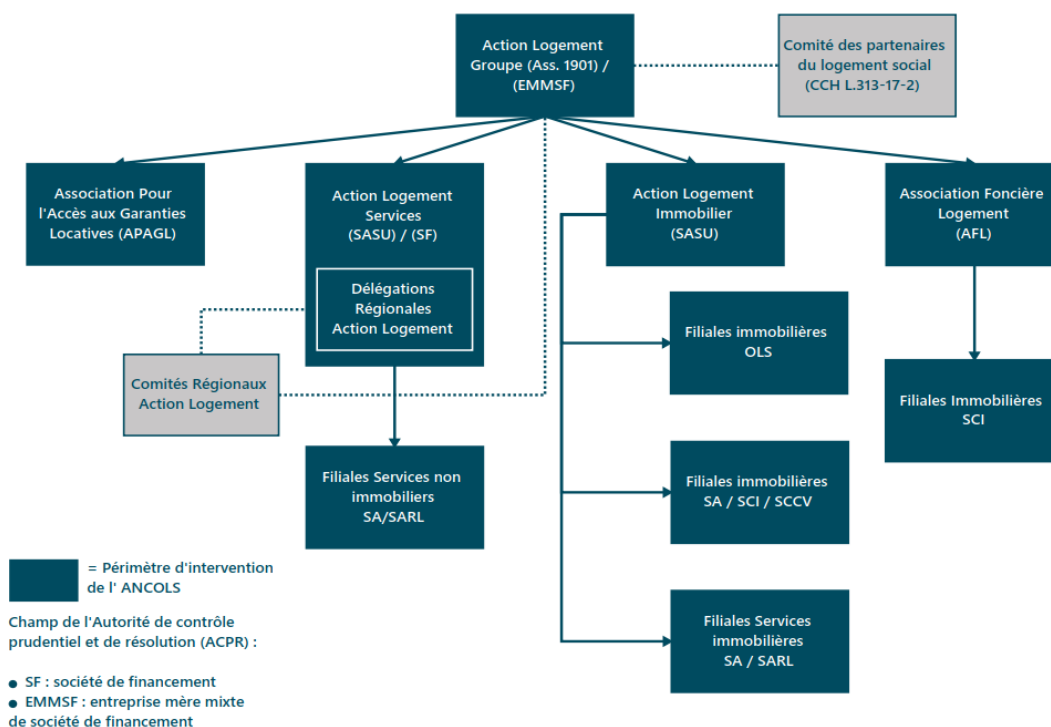
Bien entendu, depuis 1953, le « 1 % logement » s'est transformé et a connu plusieurs crises. Celle **des années 1990** est riche d'enseignement pour aujourd'hui. En 1991, décision est prise de transférer la moitié (0,5 %) de la contribution au Fonds national des aides au logement (FNAL) pour financer les aides personnelles au logement (APL) et de restituer 0,05 % aux entreprises pour alléger les charges, abaissant la PEEC à 0,45 %. C'est ce schéma que certains voudraient reproduire aujourd'hui. Malgré cette division par deux, le « 1 % logement » allait connaître une **grave crise, l'État prélevant 5,1 milliards d'euros sur la PEEC entre 1995 et 2002**. Ce conflit devait se résoudre par **quatre acquis** importants et toujours valables aujourd'hui : Le premier est la création de l'UESL, l'Union économique et sociale pour le logement, comme tête du réseau du « 1 % logement » par la loi du 18 décembre 1996, ce qui a lancé **le mouvement de réforme et de centralisation**. Le second acquis est la mise en place d'une **relation partenariale avec l'État**, à travers des conventions quinquennales, la première étant signée le 3 août 1998. Par la signature de ces conventions, **l'État renonçait à tout prélèvement**. Ceux-ci disparurent de fait en 2002. Parallèlement, **l'État obtenait la création des « droits ouverts »**, c'est-à-dire des prestations accessibles à tous les Français, sans passer par une entreprise cotisante. Surtout, l'UESL acceptait de **financer des politiques publiques** et tout particulièrement l'ANRU dont elle allait payer le PNRU à 93 % à la place de l'État.

## ACTION LOGEMENT, UNE RÉFORME INACHEVÉE

Action Logement, c'est aussi une réforme à achever, celle de 2015-2018. **En avril 2015, les partenaires sociaux ont décidé de lancer une réforme majeure pour créer un véritable groupe** dirigé par une structure faîtière Action Logement Groupe (ALG). La filiale Action Logement Services (ALS) devient le seul collecteur de la PEEC achevant le processus entamé dix ans auparavant (102 collecteurs fin 2007) et également seule responsable de sa distribution. Action Logement finance en effet les autres organismes HLM (offices publics, entreprises sociales et coopératives) et des aides aux particuliers. Par ailleurs, toutes les entreprises sociales pour l'habitat ou ESH (74 ESH en 2017, 46 en 2020) et foncières sont rassemblées au sein d'une seule filiale nationale, Action Logement Immobilier (ALI). Cette structure est complétée par une foncière

spécifique liée à la rénovation urbaine (AFL) et une dernière filiale (APAGL) prenant en charge la garantie de loyer. C'est aujourd'hui la structure du groupe Action Logement.

De cette réforme, on peut **retenir une leçon de méthode** : elle a été lancée à l'initiative des partenaires sociaux. Nécessitant une loi, elle a été négociée avec le Gouvernement qui a procédé par ordonnance en bonne intelligence avec les différentes parties prenantes entre juin et octobre 2016. Cette ordonnance, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, a été ratifiée par la loi ELAN fin 2018.



Lors du vote de la **loi ELAN**, tirant les premières leçons partagées de la mise en place du groupe et **à l'initiative du Sénat, deux évolutions de la gouvernance** ont été introduites. La première est la création d'un **comité des partenaires** permettant la participation des élus locaux et du mouvement HLM. La seconde est la possibilité de **cumuler les postes d'administrateurs** entre ALG, ALI et ALS pour rendre ces structures plus opérationnelles alors qu'au départ leur indépendance avait été imaginée comme un gage d'équité et de transparence dans l'emploi de la PEEC. Mais **le Gouvernement a refusé d'appliquer la loi** et de publier les textes nécessaires à leur mise en œuvre comme il l'a confirmé publiquement au Sénat lors du débat sur l'application des lois le 23 juin 2020 ([vidéo](#)).

## 2. DES REPROCHES POUR PARTIE DATÉS ET INJUSTIFIÉS

C'est au regard de l'importance de la réforme entreprise et de la jeunesse du groupe qui en est issu que doivent être analysés les reproches formulés contre Action Logement et que l'on peut classer en **trois catégories** : ceux qui touchent à son essence et à son existence, ceux qui ont trait à la mise en œuvre de ses engagements et, enfin, ceux qui se rapportent à la structure du groupe.

### UNE POLITIQUE TROP COÛTEUSE DEVENUE UN HANDICAP ?

Au fondement de la campagne menée contre Action Logement, on trouve des reproches qui prennent racine dans des rapports anciens ou plus récents, notamment les rapports de la « [Commission Attali pour la libération de la croissance française](#) » d'octobre 2010 et celui du « [Comité action publique 2022](#) » de juin 2018. C'est l'existence même d'Action Logement qui y est

attaquée. Il en ressort **trois idées-force**. La première est que la PEEC est en réalité un **impôt de production**, et qu'elle doit être diminuée ou supprimée. La deuxième est que **le paritarisme est inefficace** et lent, moins à même que l'État ou une agence gouvernementale de mener des politiques. Il faut rationaliser : un acteur = une politique. La troisième est que la politique du logement est trop coûteuse, **qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une ressource dédiée** qui ne démontrerait pas sa pertinence notamment sur le lien logement-emploi.

### **UN GROUPE INEFFICACE ? UNE CRITIQUE LARGEMENT DÉPASSÉE**

À ces trois affirmations, dont la mission conteste le bien-fondé, s'ajoutent, presque comme leurs illustrations, des reproches d'ordre plus conjoncturel qui seraient liés à la mauvaise exécution de la convention quinquennale et du plan d'investissement volontaire (PIV) par Action Logement. Ils sont pour l'essentiel développés dans des **rapports de la Cour des comptes, de l'ANCOLS, et surtout dans celui de l'Inspection des finances, qui ne sont pas publics** et que la mission a pu se faire communiquer. Ils portent sur les années 2016 à 2018 et sont aujourd'hui **pour partie dépassés**. On peut regrouper les **reproches formulés en cinq points** :

- L'IGF propose de confier **la collecte de la PEEC aux URSSAF et de l'intégrer au budget de l'État pointant un coût excessif**. C'est faux. Si, en 2017 la collecte était 100 % papier, elle est depuis 2019 entièrement dématérialisée. Son coût est de 0,08 % des sommes collectées : 1,5 million d'euros par rapport à 1,9 milliard. Elle emploie 21 personnes. Aucune économie substantielle n'est donc à attendre, en revanche on perçoit bien le danger d'une budgétisation...
- Concernant les **engagements qui ne seraient pas atteints** : c'est là aussi largement faux. Si l'on se réfère au « jaune budgétaire », le **Rapport sur la PEEC du PLF 2021** établi par le ministère du Budget, qui donne les chiffres 2019, les objectifs de la convention quinquennale 2018-2022 sont **tous atteints à plus de 90 %, sauf deux** : le décaissement des prêts bonifiés à l'ANRU et le prêt accession aux particuliers. Concernant l'ANRU, cela s'explique par le retard du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) : si les subventions sont versées chaque année et nourrissent la trésorerie, les prêts vont avec les programmes qui n'étaient pas lancés. Concernant le prêt accession, qui n'était pas assez attractif, Action Logement en a modifié les conditions et, selon les dernières données disponibles, aurait atteint 80 % de l'objectif. Par ailleurs, l'objectif de **doublage de la production de logements par Action Logement Immobilier de 24 000 à 48 000 est en passe d'être atteint**, avec plus de 42 000 agréments en 2020, alors que la Cour des comptes le jugeait irréaliste compte tenu de la réduction de loyer de solidarité (RLS) !

---

### **« + 75 % de logements sociaux agréés »**

---

- Concernant **le PIV, qui rappelons-le n'a été lancé que le 25 avril 2019**, le constat n'est pas aussi accablant qu'on veut le dire. C'est vrai que concernant **l'adaptation au vieillissement des logements, notamment des douches, seuls 4 % de l'objectif sont atteints à la mi-année 2020**, mais il ne faut oublier ni les circonstances des derniers mois pour déployer une aide personnelle, ni le fait que l'État s'oppose à une modification de l'âge d'ouverture des droits actuellement fixé à 70 ans, Action Logement estimant que le bon moment serait celui de la retraite. Sur d'autres sujets, ce sont bien les **entraves de l'État** qu'il faut pointer ayant mis son veto à la capitalisation de filiales immobilières, qu'il s'agisse de l'Opérateur national de vente (ONV), de la transformation de bureaux en logements ou de la lutte contre l'habitat indigne.
- Bien entendu, dans ces conditions, **la trésorerie 2019**, pointée comme anormalement élevée à **8,9 milliards d'euros, a été momentanément gonflée** par cette incapacité à dépenser et un effet calendaire. En fin d'année, elle est à son plus haut, les décaissements intervenant en début d'exercice. Le « jaune budgétaire » le reconnaît d'ailleurs. Si l'on va plus loin dans l'analyse, on se rend compte que cette trésorerie est **artificiellement globalisée** en un seul ensemble alors qu'elle est divisée en plusieurs fonds dans le respect

des obligations réglementaires et qu'elle est déjà largement engagée. La trésorerie d'ALI n'est pas plus excessive. Au contraire, alors qu'elle est affichée à 2,4 Mds€, la situation nette de trésorerie, hors actif réalisable et passif exigible, ne représente que 1,1 mois de loyers (453 M€), là où il serait préconisé par la fédération des ESH de disposer de 3,5 mois (1,4 Md€). Enfin, compte tenu de l'effondrement de la PEEC à prévoir en 2021 et 2022, on se félicitera certainement de ces réserves pour assurer le financement de l'ANRU ou d'Action cœur de ville (ACV) par exemple.

- Enfin, concernant **la Gouvernance**, l'IGF dénonce l'existence d'un « comité des confédéraux » où seraient prises certaines décisions en dehors de la présence de l'État. Est-ce si anormal dans un organe paritaire qu'il y ait un lieu d'échange informel entre syndicats ? Par ailleurs, on devrait plutôt s'étonner de l'absence d'application de la loi ELAN et notamment de réunion du comité des partenaires.

## QUATRE AXES STRUCTURELS D'AMÉLIORATION

La troisième série de reproches faits à Action Logement sont plus structurels et doivent focaliser l'attention dans la réforme à venir. De l'ensemble de nos auditions et des rapports d'inspection, nous en retenons quatre.

Le premier est **une « ligne hiérarchique » insuffisamment identifiée** qui empêche la fixation d'une stratégie de long terme et ne permet pas à l'État d'avoir un interlocuteur doté de pouvoirs suffisants pour lui garantir le respect de la convention quinquennale, notamment sur le volet des frais de fonctionnement.

Le deuxième est **le lien avec les entreprises cotisantes et les salariés qui s'est pour partie perdu** avec des structures nationales soumises à l'obligation de servir d'autres publics.

Le troisième est **le lien avec les territoires et les élus qui semble s'être dilué** avec la réforme et qui gêne le déploiement des politiques et leur adaptation.

Enfin, le quatrième est une **interrogation sur les modalités d'intervention entre prêts et subventions**. Action Logement a beaucoup développé les prêts, ce qui est pertinent dans bien des cas et permet de lisser ses ressources financières. Mais aujourd'hui, que ce soit dans le logement social ou vis-à-vis des particuliers, le contexte de taux bas et la crise économique pourraient conduire à en modifier l'équilibre.

## 3. TROIS « LIGNES ROUGES », TROIS OBJECTIFS, UNE MÉTHODE

### TROIS « LIGNES ROUGES »

La première exigence est de **préserver la PEEC comme ressource dédiée au logement**. Au regard des événements des dernières années, de la réduction de loyer de solidarité (RLS) tout particulièrement, nous constatons la volonté du Gouvernement de porter atteinte aux moyens du logement social, de réduire les aides institutionnelles et de pousser les bailleurs vers des financements privés. Comme les partenaires sociaux, nous **nous opposons à la budgétisation de la PEEC**, qui conduirait à la perte de plus d'un milliard par an au profit du logement. Nous refusons de la même manière sa captation indirecte **via des prélèvements budgétaires, PLF après PLF, en violation de la convention quinquennale**, comme l'a d'ailleurs admis l'IGF, qu'ils soient soutenable ou pas. Nous déposerons donc **deux amendements de suppression dans le PLF** pour nous opposer au deux volets du prélèvement de 1,3 milliard prévu cette année, dont 300 M€ deviendraient récurrents du fait de la non compensation par l'État de l'exonération de la PEEC des plus petites entreprises. Nous alertons fortement sur la tentation de baisser le taux de 0,45 % en regardant une trésorerie artificiellement gonflée et forte d'une bonne conjoncture passée, alors que l'avenir s'annonce beaucoup plus difficile avec une hausse rapide et très préoccupante de la pauvreté. Plus encore, nous sommes convaincues de la nécessité de garantir des ressources dédiées au logement pour financer des programmes de long terme, qu'ils soient pilotés par l'État ou les partenaires sociaux.

La deuxième exigence est de **préserver la gouvernance paritaire**. Nous estimons qu'elle est en elle-même une richesse pour notre pays. Il n'est pas neutre de réunir dans le conseil

d'administration d'une ESH locale des patrons et des salariés pour gérer ce patrimoine commun qu'ils ont financé. De même, le patronat est loin de se désintéresser du logement des salariés. Ce n'est pas une idée du passé ! Dans bien des zones tendues, touristiques, littorales, frontalières ou dans les métropoles, **il n'y a pas de croissance économique sans logement social ou intermédiaire**. C'est toute la place que doit prendre Action Logement. Nous estimons également que les partenaires sociaux doivent avoir une **réelle liberté d'action et de décision**. Il n'est pas normal que l'État veuille s'immiscer dans tous les détails de la gestion. De même faut-il se prémunir contre une volonté de geler un partage de la PEEC entre ce qui reviendrait à l'État, la part du lion, et ce qui serait laissé aux partenaires sociaux, la portion congrue.

---

## « Poursuivre la réforme : Oui ! Démanteler le groupe : Non ! »

---

La troisième exigence est **la préservation et la sécurisation du capital immobilier** fort de plus de 1,1 million de logements. Il s'agit d'un **patrimoine commun qui appartient à tous les Français**. Il a été construit par près de 70 ans de cotisations. Il est géré de manière dynamique. Représentant moins de 20 % des logements sociaux en France, il va assurer plus de 40 % de la production en 2020 ! Que serait la construction neuve sans Action Logement ? Préserver ce capital, cela veut dire à ce stade refuser tout démantèlement du groupe ou tout « essorage » des résultats, des retours de prêts ou de la trésorerie qu'il produit, sous prétexte qu'il s'agirait d'une « *PEEC historique* » captable par l'État. Nous exprimons enfin la plus grande réserve quant à l'idée de « *sécuriser le financement des retraites complémentaires* » grâce à ce capital, ce qui, à terme, conduirait vraisemblablement à sa vente. **La création d'une fondation**, qui avait été évoquée par le [rapport Borloo](#), et qui revient aujourd'hui est une option à étudier.

Ces exigences étant posées, nous soutenons l'idée de la poursuite de la réforme de 2015-2018. Quels en seraient les objectifs ?

### TROIS OBJECTIFS

Le premier est de **retrouver la confiance entre l'État et les partenaires sociaux**. Cela passe par un bilan actualisé et plus objectif de la mise en œuvre des engagements d'Action Logement. Cela passe également par le respect par l'État des prérogatives des partenaires sociaux. Il doit se placer comme partenaire et non comme donneur d'ordres. Il doit également respecter sa parole et non pas mener une politique prédatrice et brutale de prélèvements sur les ressources.

La confiance retrouvée passe par **une gouvernance plus fonctionnelle**, c'est le deuxième objectif. L'État ne peut pas d'un côté regretter l'incapacité à délivrer des prestations ou à réduire les coûts et de l'autre empêcher la réforme des structures ou mettre son veto dans les conseils d'administrations. Il convient de faire émerger **une ligne hiérarchique clarifiée au sein du groupe portant une vision stratégique et garante d'efficacité vis-à-vis de l'État**.

Enfin, le troisième objectif est de retrouver **un meilleur équilibre entre centralisation et financement de politiques publiques d'un côté, et lien emploi-logement et déclinaison sur les territoires, de l'autre côté**. L'ADN d'Action Logement reste selon nous l'implication locale des entreprises, des salariés et des élus au service d'un bassin économique. C'est pour nous un axe essentiel à ne pas perdre de vue.

### UNE MÉTHODE

Il ne peut être question de négocier sous la menace d'une ordonnance ni maintenant, ni plus tard !

Fort heureusement, le Gouvernement a entendu notre appel et la ministre du logement s'est engagée à **présenter au printemps, si ce n'est un texte de loi, du moins des articles spécifiques, « en dur », dans un projet de loi qui serait discuté au Parlement en mars ou avril 2021. Nous soutenons pleinement cet objectif**.

La réforme souhaitée ne peut résulter que d'une **dynamique partagée** et donc d'une **vraie concertation** menée avec les partenaires sociaux.

Une première étape sera franchie au tournant de cette année avec l'adaptation du Plan d'investissement volontaire à la crise sanitaire et économique et au plan de relance du Gouvernement. Cela doit se faire dans un état d'esprit réellement partenarial.

Les consultations sur la réforme ont commencé. Le processus n'est pas encore formalisé. Nous demandons que dès que possible **les élus locaux soient consultés** car il ne peut y avoir de politique du logement sans qu'ils soient une partie de la solution. Nous y veillerons spécifiquement.

Enfin, il convient de rester particulièrement attentif au déroulement des discussions afin de préparer son examen par le Parlement. C'est pourquoi, la commission des affaires économiques du Sénat a décidé de **transformer la « mission flash » en groupe de suivi de la réforme.**

- **L'infographie :**

- [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires\\_eco/Infographie Action Logement DIGITAL.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/affaires_eco/Infographie_Action_Logement_DIGITAL.pdf)

- **Le communiqué de presse :** <http://www.senat.fr/presse/cp20201118a.html>



**Sophie  
Primas**

Présidente de la  
commission  
Sénateur  
(Les Républicains)  
des Yvelines



**Valérie  
Létard**

Rapporteuse  
Sénatrice  
(Union centriste)  
du Nord



**Dominique  
Estrosi Sassone**

Rapporteur  
Sénateur  
(*Les Républicains*)  
des  
Alpes-Maritimes



**Viviane  
Artigalas**

Rapporteuse  
Sénatrice  
(Socialiste,  
Écologiste  
et Républicain)  
des  
Hautes-Pyrénées



**Marie-Noëlle  
Lienemann**

Rapporteuse  
Sénatrice  
(communiste  
républicain  
citoyen et  
écologiste)  
de Paris

COMMISSION DES  
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

[http://www.senat.fr/commission/  
affaires\\_economiques/index.html](http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.20