

Action Logement : partenaire du secteur HLM pour loger les salariés



Arnaud Bouissou/Matthieu-MLETR

Action Logement a signé une convention pluriannuelle avec l'État, qui renforce son investissement dans la construction de logements sociaux, et va engager une réforme de son organisation. À cette occasion, l'IAU îdF souhaite rappeler le rôle de cet acteur dans le secteur HLM francilien, sa mobilisation en faveur de la production, l'occupation de son parc et les transformations à l'œuvre.

Le paysage HLM francilien sera bousculé à court terme par le renforcement des financements accordés au logement social par Action Logement. Ces évolutions et la réforme de sa gouvernance auront nécessairement des impacts sur la géographie de l'offre nouvelle, le profil des locataires entrants et l'équilibre entre acteurs du logement social. Au vu de l'importance de la réforme d'Action Logement, engagée en avril 2015, nous revien-

drons sur le sujet dans une prochaine *Note rapide*. Précédemment appelée 1 % Logement et rebaptisée Action Logement, la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec), instituée en 1953, est une contribution obligatoire des entreprises privées non agricoles de 20 salariés et plus à la solution des problèmes de logement de leurs salariés. Initialement fixée à 1 % de la masse salariale, cette contribution s'établit à 0,45 % depuis 1991, à la suite de baisses

successives (mais une contribution de 0,4 % est versée par les entreprises au Fonds national d'aide au logement/Fnal, qui finance les aides à la personne).

Les comités interprofessionnels du logement (CIL)⁽¹⁾, qui collectent la Peec, redistribuent les fonds: d'une part, en direction des salariés, pour acquérir un logement, le réhabiliter, sécuriser son accès et accompagner la mobilité professionnelle; d'autre part, à destination des bailleurs sociaux, *via* des prêts et subventions pour financer des opérations locatives sociales et intermédiaires.

Une mission de logement des salariés

Au même titre que les collectivités locales et les services de l'État, Action Logement est une personne morale « réservataire » habilitée à désigner des candidats

à la location, en contrepartie des financements accordés pour la construction, l'acquisition-amélioration ou la réhabilitation de logements sociaux.

Quelques chiffres illustrent le poids d'Action Logement dans le secteur du logement social francilien. Au 31 décembre 2013, d'après l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Anpeec), on dénombre 232 000 logements réservés par les CIL en droit de suite⁽²⁾: soit 19 % du parc social francilien, qui compte 1,2 million de logements.

Toujours d'après l'Anpeec, environ 20 000 logements locatifs sociaux sont attribués annuellement *via* Action Logement en Île-de-France, ce qui représente plus d'un cinquième des attributions (22 %) enregistrées dans la région.

Un partenariat financier de poids pour le montage des opérations

En Île-de-France, entre 2008 et 2011, 56 % des logements locatifs sociaux agréés (familiaux et foyers) ont bénéficié d'un financement d'Action Logement, soit

(1) Dans le cadre de la réforme d'Action Logement, les CIL seront supprimés au profit d'une nouvelle entité chargée de la collecte de la Peec et de la distribution des aides.

(2) En contrepartie des financements accordés, les logements sont réservés aux salariés sous forme d'un « droit de suite » pour des attributions successives pendant une durée fixée par convention, généralement égale à la durée des prêts, ou d'un « droit unique » pour l'attribution ponctuelle d'un logement.

13700 logements par an⁽³⁾. Sur ces opérations financées, la contribution d'Action Logement (prêts et subventions) s'établit autour de 10% du financement prévisionnel global, soit un apport de l'ordre de 16 000 euros par logement, et représente un investissement de 222 millions d'euros par an au cours de cette période.

Depuis 2011, les financements d'Action Logement sont en hausse. Ainsi, en 2013 et 2014, pour l'ensemble des opérations de logement social (bénéficiaire ou non d'un financement Action Logement⁽⁴⁾), la part des subventions et prêts Peec s'élève à 10-11% du plan de financement prévisionnel (contre 6% en moyenne entre 2008 et 2012).

En termes de typologie des logements financés, on observe une orientation marquée vers les logements familiaux ordinaires (80%) et une implication forte en faveur de la catégorie standard Plus (51%, pour 27% de PLAI et 22% de PLS, cf. encadré « Les plafonds de ressources », ci-dessous).

Un rôle conforté sur la période 2013-2019

Le prêt de 3 milliards d'euros consenti par la Caisse des Dépôts sur la période 2013-2018, et la convention quinquennale 2015-2019 sur les emplois des fonds issus de la Peec, traduisent une forte mobilisation financière d'Action Logement en faveur du logement social, selon des modalités revisitées.

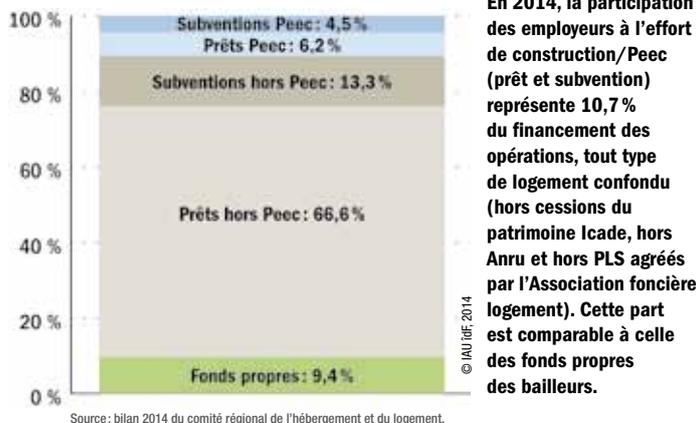
Les plafonds de ressources pour accéder au logement social

Pour sélectionner les candidats à un logement social, l'État a établi des barèmes de plafonds de ressources maximaux :

- les plafonds PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) pour les logements destinés aux ménages très modestes ;
- les plafonds Plus (prêt locatif à usage social) pour les ménages modestes ;
- les plafonds PLS (prêt locatif social) pour les classes moyennes ;
- les plafonds PLI (prêt locatif intermédiaire) pour les classes moyennes supérieures.

Ces barèmes sont modulés selon le nombre de personnes composant le ménage et la localisation du logement.

Structure des plans de financement prévisionnels des opérations de logement social en 2014



En 2014, la participation des employeurs à l'effort de construction/Peec (prêt et subvention) représente 10,7% du financement des opérations, tout type de logement confondu (hors cessions du patrimoine Icade, hors Anru et hors PLS agréés par l'Association foncière logement). Cette part est comparable à celle des fonds propres des bailleurs.

Cet effort d'investissement s'est accompagné pour 2013 et 2014 d'un financement exceptionnel en subvention pour la surcharge foncière et la prime spécifique. Des interrogations se sont alors exprimées sur la « sur-réservation » du patrimoine HLM : les programmes sociaux neufs étant en règle générale d'emblée entièrement réservés, les nouvelles contreparties locatives allouées à Action Logement se déploieront en partie dans le parc existant. Certains organismes entrevoient toutefois dans l'accroissement des réservations locatives au profit d'Action Logement l'apport d'une population jugée « équilibrante ». Il peut ainsi en résulter une recomposition progressive des équilibres entre les bailleurs et les principaux réservataires que sont l'État, les collectivités et les CIL.

Quant à la convention signée le 2 décembre 2014 entre l'État et l'UESL-Action Logement, elle marque le retour à une définition contractuelle de l'emploi des fonds issus de la Peec. La production neuve dans les bassins d'emploi où les salariés rencontrent des difficultés à se loger figure parmi ses priorités. Elle stipule aussi un changement des modalités d'intervention : sous forme de prêts plus que de subventions avec, néanmoins, des objectifs en termes d'équivalent subvention.

La convention quinquennale 2015-2019 : quels emplois pour les fonds Peec ?

Cette convention nationale s'articule autour de quatre axes d'intervention :

- le soutien à la production de logements abordables, en développant le logement social et intermédiaire, avec un total de financement compris entre 5,9 et 8 milliards d'euros d'ici à 2019. Plus précisément, de 5,3 à 7,1 milliards d'euros sont destinés à la production de logements sociaux sous forme de subventions, de prêts et de dotations en fonds propres. Pour le logement intermédiaire, les enveloppes sont comprises entre 580 et 830 millions. S'agissant des subventions, une enveloppe de 140 millions d'euros est prévue pour la seule année 2015. Elle financera prioritairement des logements locatifs sociaux PLAI et Plus.

Au-delà, et afin de préserver le modèle économique du mouvement, les CIL délivreront des prêts aux bailleurs sociaux, dont des prêts *in fine*⁽⁵⁾.

Tous les prêts relatifs à la construction, l'acquisition-amélioration ou la réhabilitation sont à long terme et à taux réduit, quel que soit le mode d'amortissement du capital (progressif ou *in fine*). Ces aides en faveur du logement donnent lieu à contreparties sous forme de réservations locatives en vue de favoriser l'accès au logement des salariés ;

- l'accompagnement du parcours résidentiel et professionnel des salariés (prêts accession, travaux, etc.), notamment des jeunes actifs, des salariés en mobilité ou rencontrant des difficultés d'accès ou de maintien dans un logement, pour une enveloppe comprise entre 4 et 5 milliards d'euros sur la période. Parmi les nouvelles aides figure le dispositif de sécurisation locative dans le parc privé, remplaçant la garantie des risques locatifs (GRL®). Il est destiné à sécuriser en priorité les salariés entrant dans un emploi ou en emploi précaire (dont les jeunes salariés de moins de 30 ans et les ménages accompagnés dans le cadre d'une intermédiation locative, permettant à une association de loger dans le parc social des ménages en difficulté) ;
- le financement de la rénovation urbaine pour finaliser, d'une part, le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et définir, d'autre part, les modalités de financement du Nouveau Programme national de renouvellement urbain (NPNRU) 2014-2024, composées, notamment, de

(3) Source : direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement d'Île-de-France (Drihl IF) – Camus Garcia/Sisal, traitements OLS.

(4) Sources : direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement (Drihl), Comité régional de l'hébergement et du logement, bilans 2013 et 2014.

(5) Par opposition au prêt amortissable, le capital est remboursé en une seule fois à l'échéance dans le cadre du prêt *in fine*.

prêts à hauteur de 40% permettant de respecter l'engagement d'un financement du NPNRU à hauteur de 5 milliards d'euros en équivalent subvention;

- enfin, pour l'Association foncière logement (AFL), Action Logement va étudier en 2016 la mise en place d'un prêt complémentaire d'un montant maximum de 200 millions d'euros, refinancé auprès de la Caisse des Dépôts, pour la construction de logements locatifs intermédiaires en « zone de rénovation urbaine ».

Les problématiques et les chantiers à mener

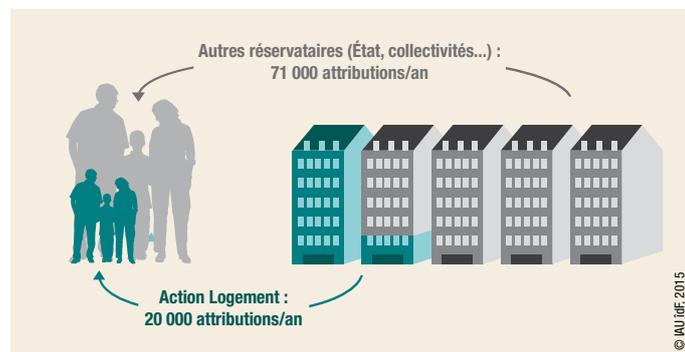
Il reste à Action Logement de nombreux chantiers à mener⁽⁶⁾ dans le cadre de ce nouveau programme d'aide.

La fragilisation des locataires du parc social n'épargne pas Action Logement

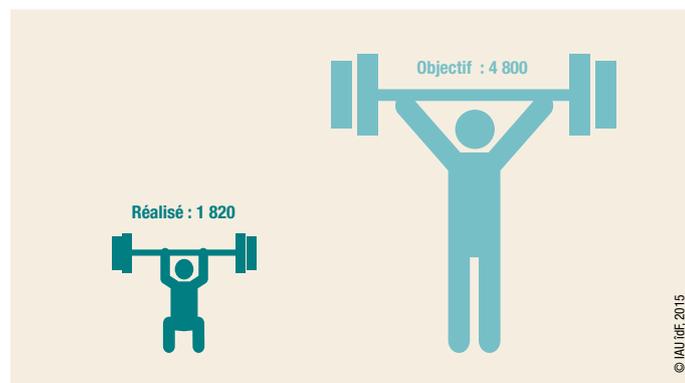
Le jeu des contingents est au cœur de la mixité du parc HLM. Historiquement, Action Logement adresse les salariés des entreprises; les communes, les candidats du territoire; et l'État, plutôt les publics prioritaires. Or, au vu de l'ampleur des besoins non satisfaits, les entreprises accordent souvent la priorité aux salariés à faibles ressources. L'exemple d'un bailleur francilien révélait qu'en 2012, une personne seule accédant à un logement social *via* Action Logement disposait de 1 610 euros de revenu mensuel net, soit à peine plus que les 1 540 euros pour l'ensemble des nouveaux locataires. « Les dossiers se paupérissent, le salaire moyen des candidats diminue »⁽⁷⁾; de nombreux salariés du contingent d'Action Logement perçoivent en effet le Smic et ne bénéficient pas d'un emploi à plein-temps. Face à cette paupérisation des candidats d'Action Logement, les bailleurs souhaitent rappeler que « le logement social est à destination de tous les salariés » et « faire évoluer le discours sur le logement intermédiaire auprès des entreprises qui n'en font guère usage »⁽⁸⁾.

Les logements sociaux attribués *via* Action Logement en Île-de-France

Plus de 20% des attributions régionales



Une difficile mise en œuvre des relogements au titre du droit au logement opposable (Dalo)



La difficulté récurrente à attribuer les logements PLS

La paupérisation des candidats d'Action Logement a une conséquence immédiate: la difficulté à attribuer les logements sociaux intermédiaires de type PLS (prêt locatif social), notamment lorsqu'il s'agit de grands logements (T4-T5), dont les niveaux de loyers peuvent être élevés (1 000 euros par mois, charges comprises). En grande couronne, les niveaux de loyers PLS entrent en concurrence avec les projets d'accession à la propriété. À Paris et en petite couronne, la recherche de « candidats PLS » s'avère difficile, cette demande s'exprimant peu dans le fichier de demandeurs de logement social⁽⁹⁾. Les CIL et les bailleurs sont alors confrontés à la nécessité d'une communication et d'un circuit de commercialisation plus adaptés afin de capter les demandeurs potentiels hors des canaux classiques de la demande locative sociale (Internet, agences immobilières).

Les relogements Dalo restent en deçà de l'objectif des 25%

La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a impliqué Action Logement dans la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo): 25% de son contingent devraient bénéficier à des ménages prioritaires. Or, comme pour les autres réservataires, les objectifs fixés sont difficiles à atteindre. En Île-de-France, sur les 19 200 attributions réalisées en 2013 au sein du contingent d'Action Logement, 1 820 l'ont été pour des ménages prioritaires Dalo ou sortant d'hébergement et d'intermédiation locative, pour un objectif de 4 800⁽¹⁰⁾. Les raisons sont multiples⁽¹¹⁾: discordance entre les logements proposés et la demande, en termes de surface, de loyer, de localisation, fréquence des refus exprimés par les ménages, transmission de dossiers parfois obsolètes, difficulté à articuler les priorités réglementaires avec celles des entreprises⁽¹²⁾, etc.

Des pistes d'amélioration se profilent toutefois avec le raccordement des CIL au dispositif Syplo (système priorité logement), déployé par les services de l'État pour gérer la demande prioritaire. Quant à la loi Alur⁽¹³⁾, elle a entériné la pratique selon laquelle une partie du quota de 25% destiné au Dalo bénéficie également au relogement de ménages sortant des structures d'hébergement.

Enfin, la récente convention quinquennale entre l'État et l'UESL prône un pilotage renforcé pour la mise en œuvre du Dalo avec, notamment, la perspective d'une convention avec les bailleurs sociaux franciliens. Celle-ci prévoit que les logements « rendus pour un tour » par les CIL sur leur contingent de réservations (lorsqu'ils n'ont pas désigné dans les délais impartis un locataire issu de leur fichier de demandeurs) pourraient être prioritairement affectés à un demandeur Dalo.

Un chantier prioritaire : le logement des jeunes actifs

L'intérêt grandissant d'Action Logement pour les foyers et résidences pour jeunes actifs est un autre signe des tensions qui pèsent sur l'accès au logement des salariés. Le logement des jeunes constitue un engagement fort des par-

(6) Les propos ci-après se fondent sur les échanges du groupe bailleurs de l'Observatoire du logement social (OLS) consacré à Action Logement.

(7) *Id.*

(8) *Id.*

(9) Au 31 décembre 2014, selon le fichier des demandeurs de logement social (SNE-NUR), seuls 6,5% des ménages ayant fait une demande en Île-de-France ont des revenus supérieurs aux plafonds Plus (10% à Paris).

(10) Source: comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo).

(11) Source: Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Anpeec), étude relative à l'obligation du droit au logement opposable des organismes collecteurs de la Péc et de l'Association foncière logement (AFL), juillet 2012.

(12) Source: sixième rapport du comité de suivi Dalo, novembre 2012.

(13) Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Cette disposition était déjà partiellement mise en œuvre en Île-de-France par voie de protocole entre l'État et l'UESL.

tenaires sociaux depuis plusieurs années. On peut citer à ce titre l'accord national interprofessionnel du 29 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement afin de favoriser leur entrée dans la vie professionnelle. Il fixe notamment à Action Logement, sur trois ans : un objectif de financement de 15 000 logements/hébergements supplémentaires de petite surface par an ; un accroissement du nombre d'attributions annuelles à destination des jeunes actifs de 8 000 unités supplémentaires en trois ans dans le parc existant.

Le développement de la colocation dans le parc social y occupe également une place de choix. Son expérimentation par les bailleurs est facilitée depuis 2014 par la mise en place de financements spécifiques.

La crise du logement comme la précarisation des salariés expliquent sans doute que ces derniers acceptent désormais plus aisément un logement en résidence. Les campagnes de réhabilitation et la production neuve ont, il est vrai, amélioré la qualité de ce parc ainsi que son image. En outre, le caractère heurté des parcours professionnels et l'essor des contrats de travail de courte durée appellent des solutions temporaires de logement.

À terme, Action Logement sera donc probablement confrontée à la nécessité d'accompagner la sortie de ces structures et de renforcer les liens entre hébergement/logements-foyers et logement, un enjeu qui concerne d'ailleurs l'ensemble des acteurs de l'habitat.

Dans un contexte de crise, un suivi renforcé du contingent de logements

La pénurie de logements observée en Île-de-France et la forte demande pour une offre financièrement accessible (576 000 demandeurs d'un logement social fin 2014⁽¹⁴⁾) concernent aussi les salariés.

Les enquêtes de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Anpeec) montrent ainsi que la pratique des logements « rendus pour un tour » aux bailleurs est moins répandue en Île-de-France : la région-capitale, qui totalise 36 % du stock des logements réservés en « droit de suite », ne représente que 20 % des logements « rendus pour un tour ».

Vers une nouvelle organisation territoriale

L'association à l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) conforte Action Logement comme un acteur des politiques locales de l'habitat.

Pour répondre à la demande des élus, soucieux de loger les salariés travaillant sur leur territoire, les CIL sont d'ailleurs parfois amenés à croiser leur fichier de demandeurs avec celui des communes.

Cette volonté d'Action Logement de renforcer son ancrage territorial au plus près des besoins des salariés et des entreprises s'est traduite, dans un premier temps, par la mise en place de six comités territoriaux de bassins d'emploi (CTBE) dans l'aire urbaine de Paris.

Ces CTBE avaient vocation à s'affirmer comme des interlocuteurs à part entière des collectivités, pour les sensibiliser aux besoins des entreprises et des salariés, mieux intégrer le lien emploi-logement dans les politiques locales de l'habitat et développer des partenariats locaux.

Quatre conventions-cadres ont ainsi été signées en Île-de-France : avec la ville de Paris, la communauté d'agglomération Plaine Commune, la conférence territoriale de la vallée scientifique de la Bièvre et la communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines.

Dans le cadre de la réforme d'Action Logement, les CTBE vont être amenés à disparaître pour laisser place à des comités régionaux Action Logement.

Des acquis, quelques inquiétudes et des reconfigurations à l'œuvre

Dans le contexte francilien où la production de logements avoisine 50 000 unités par an depuis dix ans, la mobilisation d'Action Logement en faveur du logement social est un élément positif.

Quelques inquiétudes affluent néanmoins, concernant notamment la réhabilitation du parc existant, qui pourrait pâtir du fléchage des financements vers la construction neuve, ou encore l'approche par bassins d'emplois stratégiques, qui a fait craindre à certains territoires une difficulté accrue pour capter les financements d'Action Logement.

Quoi qu'il en soit, les arbitrages géographiques opérés par Action Logement, comme le profil des publics logés (jeunes, salariés modestes, familles biactives, demandeurs prioritaires, etc.), pèseront assurément sur la production et l'occupation du parc HLM dans les prochaines années. De même, la nouvelle gouvernance⁽¹⁵⁾ qui se dessine modifiera à terme le jeu des acteurs du logement social.

Hélène Joinet, Philippe Pauquet ■

Pour en savoir plus

- AGENCE NATIONALE POUR LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À L'EFFORT DE CONSTRUCTION (ANPEEC), Rapport annuel statistique et financier, exercices 2012 et 2013 ; L'obligation Dalo du secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec), exercice 2013 ; Réservations locatives et patrimoine de la participation des employeurs à l'effort de construction, synthèse, exercice 2013.
- Comité de suivi de la loi Dalo, rapport n° 6, 2012 : <http://bit.ly/IJGCPAs>, et rapport n° 7, 2015 : <http://bit.ly/1GGu76Q>
- GUILLOUET Jean-Jacques, PAUQUET Philippe, « 350 000 ménages à très bas revenus dans le parc de logements francilien », *Note rapide*, n° 647, IAU îdF, mars 2014.
- JOINET Hélène, « Le logement social intermédiaire en Île-de-France », *Note rapide*, n° 547, IAU îdF, mai 2012.
- L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT D'ÎLE-DE-FRANCE (Aorif), *Livre blanc. Relever les défis de la crise du logement en Île-de-France. Préconisations des organismes de logement social franciliens*, juin 2014. <http://bit.ly/1JbZTYV>
- OBSERVATOIRE DU LOGEMENT SOCIAL EN ÎLE-DE-FRANCE : <http://www.ols-idf.org>
- UESL-ACTION LOGEMENT, Conseil d'administration du 9 avril 2015.



Directrice de la publication :
Valérie Mancret-Taylor

Auteurs : Hélène Joinet, Philippe Pauquet
Infographie : Stéphanie Lesellier
Sous la direction de Catherine Boillot

Rédactrice en chef : Isabelle Barazza
Maquette : Elodie Beaugendre, François Pineau
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro
Service diffusion-vente
Tél. : 01 77 49 79 38
15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144
ISSN ressource en ligne 2267-4071

www.iau-idf.fr



(14) Bilan 2014 du comité régional de l'hébergement et du logement (CRHL).

(15) Une structure de pilotage, un pôle de collecte de la Peec et un pôle immobilier.