

N° 132

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1)
sur la situation d'Action Logement,

Par Mmes Valérie LÉTARD, Dominique ESTROSI SASSONE, Viviane ARTIGALAS
et Marie-Noëlle LIENEMANN,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : Mme Sophie Primas, *présidente* ; M. Alain Chatillon, Mme Dominique Estrosi Sassone, M. Patrick Chaize, Mme Viviane Artigalas, M. Franck Montaugé, Mme Anne-Catherine Lozier, MM. Jean-Pierre Moga, Bernard Buis, Fabien Gay, Henri Cabanel, Franck Menonville, Joël Labbé, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, MM. Rémi Cardon, Pierre Louault, *secrétaires* ; M. Serge Babary, Mme Martine Berthet, M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Michel Bonnus, Denis Bouad, Yves Bouloux, Jean-Marc Boyer, Alain Cadec, Mme Anne Chain-Larché, M. Patrick Chauvet, Mme Marie-Christine Chauvin, M. Pierre Cuypers, Mmes Marie-Agnès Evrard, Françoise Férat, Catherine Fournier, M. Daniel Gremillet, Mme Micheline Jacques, M. Jean-Marie Janssens, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Claude Malhuret, Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Mme Guylène Pantel, MM. Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UN HÉRITAGE À PRÉSERVER, UNE RÉFORME À ACHEVER	7
A. ACTION LOGEMENT, UN PILIER DU PACTE SOCIAL	7
B. ACTION LOGEMENT, UNE RÉFORME INACHEVÉE	8
II. DES REPROCHES POUR PARTIE DATÉS ET INJUSTIFIÉS.....	9
A. UNE POLITIQUE TROP COÛTEUSE DEVENUE UN HANDICAP ?	9
B. UN GROUPE INEFFICACE ? UNE CRITIQUE LARGEMENT DÉPASSÉE	9
C. QUATRE AXES STRUCTURELS D'AMÉLIORATION	11
III. TROIS « LIGNES ROUGES », TROIS OBJECTIFS, UNE MÉTHODE	12
A. TROIS « LIGNES ROUGES »	12
B. TROIS OBJECTIFS	13
C. UNE MÉTHODE.....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	25

L'ESSENTIEL

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.

#ACTIONLOGEMENT



MISSION D'INFORMATION - ACTION LOGEMENT

16 NOVEMBRE 2020



www.senat.fr

I. UN HÉRITAGE À PRÉSERVER, UNE RÉFORME À ACHEVER

A. 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.

Le « 1 % logement », repose sur **un triptyque** : une **contribution volontaire** des entreprises qui n'est pas un impôt d'Etat 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.

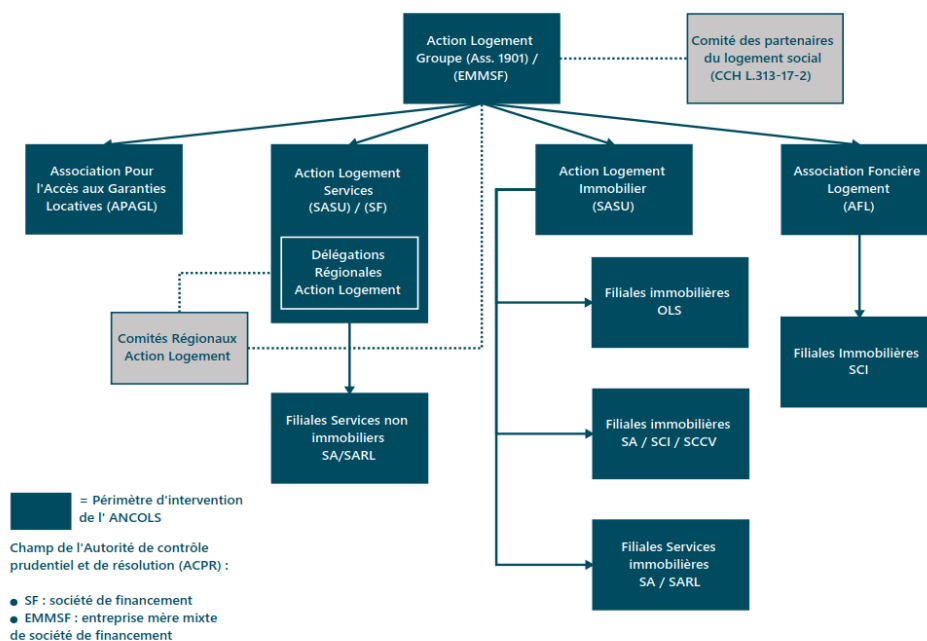
Bien entendu, depuis 1953, le 1 % logement s'est transformé et a connu plusieurs crises. Celle **des années 1990** est riche d'enseignement pour aujourd'hui. En 1991, décision est prise de transférer la moitié (0,5 %) de la contribution au Fonds national des aides au logement (FNAL) pour financer les 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.

B. 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 faitière 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. 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^{er} 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](#)).

II. 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.

A. 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 prélèvement obligatoire, 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.

B. 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 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 bonifié des prêts 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, l'exécution serait maintenant de 80 %. Par ailleurs, l'objectif de **doublage de la production de logements par ALI 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) !
- 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.

C. 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.

III. TROIS « LIGNES ROUGES », TROIS OBJECTIFS, UNE MÉTHODE

A. 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 soutenables 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.

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 conduirait à terme vraisemblablement à sa vente à terme. **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 ?

B. 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.

C. 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 de 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.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 17 novembre 2020, la commission a examiné le rapport d'information de Mmes Valérie Létard, Dominique Estrosi Sassone, Viviane Artigalas et Marie-Noëlle Lienemann sur la situation d'Action Logement.

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous examinons les conclusions du rapport de la « *mission flash* » que nous avons lancée le 13 octobre dernier sur l'avenir de la participation des employeurs à l'effort de construction, la PEEC, héritière du « 1 % logement », et la réforme d'Action Logement. Nous avons désigné quatre rapporteuses de quatre groupes politiques différents, Mmes Valérie Létard, tout d'abord, qui en est le chef de file, Dominique Estrosi Sassone, Viviane Artigalas et Marie-Noëlle Lienemann.

Elles n'ont pas ménagé leur peine. Plus de vingt-cinq auditions ont été organisées dans un laps de temps très court en parallèle de la préparation du budget. Nous avons réussi à obtenir la communication du rapport de l'Inspection des finances après plusieurs demandes insistantes. C'était indispensable pour permettre de disposer d'un maximum d'éléments d'informations.

Cet engagement et cette ténacité ont payé. Le Gouvernement a renoncé à présenter dans le projet de loi de finances un amendement qui l'aurait autorisé à légiférer par ordonnance pour mettre en œuvre la réforme de son choix, menant ensuite une fausse négociation avec les partenaires sociaux dès lors qu'il aurait eu tout pouvoir...

Fort heureusement, ce ne sera pas le cas, il y aura une vraie concertation maximisant les chances de préserver la PEEC et les ressources en faveur du logement. Mais tout danger n'est pas écarté. Le projet de loi de finances prévoit toujours un prélèvement de 1,3 milliard d'euros sur les ressources du groupe, dont 300 millions de manière récurrente, et les tenants d'une budgétisation de la PEEC et d'un démantèlement du groupe Action Logement n'ont pas désarmé.

Mme Létard, en tant que chef de file, je vous laisse la parole pour nous présenter votre travail.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Je vous remercie, Madame la Présidente, de vos propos. Notre commission a pleinement joué son rôle en créant cette « *mission flash* » dans un contexte qui était devenu délétère entre Action Logement et le Gouvernement. Depuis maintenant presque deux ans, on a assisté à une campagne de déstabilisation du groupe. L'application de la loi ELAN a été bloquée comme cela nous a été explicitement dit lors de l'examen du rapport sur l'application des lois pendant le confinement, au printemps 2020. Des décisions ont été bloquées par l'État, à commencer par la nomination d'un nouveau directeur général. À l'été, par des fuites dans la presse et des mises en cause personnelles issues d'un rapport de l'Inspection

des finances tenu secret, l'État a laissé entendre qu'il réfléchissait au démantèlement du groupe Action Logement et à une réduction drastique de la Participation des employeurs à l'effort de construction, la PEEC. Un prélèvement historique de 1,3 milliard d'euros sur la trésorerie d'Action Logement a été inscrit dans le PLF 2021 tandis que les partenaires sociaux ont été sommés de proposer une réforme sous la menace du dépôt d'un amendement habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance. Tout cela formant une véritable stratégie de pression maximale et de passage en force clairement assumée.

Dans ce contexte, il nous a fallu aller vite avec l'objectif de remettre nos conclusions avant le début de l'examen du PLF. C'est ce que nous faisons aujourd'hui, à quatre voix, rappelant l'historique du sujet et détaillant ce que l'on peut penser des reproches formulés contre Action Logement afin de formuler ensuite nos lignes rouges et propositions.

Mme Marie-Noëlle Lienemann, rapporteure. – Nous avons souhaité commencer par l'historique et voir comment les choses ont évolué car cet historique éclaire les enjeux de société que nous avons aujourd'hui. Nous pensons que ce qui a été fait à la création d'Action Logement mérite d'être consolidé car Action Logement, c'est à la fois un héritage à préserver et une réforme à achever.

Je voudrais d'abord insister sur le fait que le « 1 % logement » est né d'une initiative d'un résistant qui était en même temps le patron des Lainières de Roubaix, Albert Prouvost, qui a volontairement créé avec d'autres chefs d'entreprises de cette région un prélèvement de 1 % sur la masse salariale pour résoudre les problèmes de logement de leurs salariés. Cette idée est dans le droit fil du programme du Conseil national de la Résistance qui a demandé la création d'une couverture sociale gérée par les partenaires sociaux et fondée sur des cotisations pour donner des réponses collectives à des demandes individuelles. Lancé en 1943, il a été généralisé par la loi en 1953, quelques mois avant l'appel de l'abbé Pierre qui a mis en exergue la crise du logement dans cette période.

Nous pensons que le « 1 % logement » repose sur un triptyque toujours valable : des contributions des entreprises qui sont un salaire différé ou tout du moins une cotisation sociale, la mise en commun des moyens pour répondre aux besoins et la gestion paritaire. La gestion paritaire du « 1 % logement » a toujours été particulière car c'est le patronat qui dirige les organismes tout en associant très largement les syndicats aux décisions qui le soutiennent de manière quasi unanime.

Depuis longtemps, le ministère des finances a pour objectif d'avoir la maîtrise de la ressource et la direction de cet organisme, ce qui est d'ailleurs un aiguillon pour en améliorer la gestion mais il y a toujours eu une mobilisation forte, politique et sociale, pour préserver la gestion paritaire. À cet égard, il y a eu une réforme importante dans les années 1990

quand on a pris la moitié de la contribution logement pour l'attribuer au Fonds national d'aide au logement (FNAL) et financer les aides à la personne plutôt que les aides à la pierre. C'est une tentation toujours présente aujourd'hui. Ensuite, des prélèvements réguliers de l'État ont été opérés entre 1995 et 2002 pour un montant total de 5,1 milliards d'euros mettant en danger le « 1 % logement ». Deux décisions ont permis de mettre fin à cette crise : la création de l'Union d'économie sociale du logement (UESL), comme tête d'un réseau jusque-là très dispersé, et la signature de conventions quinquennales avec l'État, la première ayant été signée en 1998, sur l'emploi de la PEEC, et par laquelle l'État renonçait à ses prélèvements. Parallèlement, étaient créés des droits ouverts, c'est-à-dire des prestations accessibles à tous, sans passer par une entreprise cotisante comme au préalable. Surtout l'UESL acceptait de financer des politiques publiques et plus particulièrement le renouvellement urbain. À l'origine, le financement devait être à parts égales entre l'État et Action Logement. Au final, le programme national de renouvellement urbain (PNRU) a été financé à 93 % par Action Logement.

Plus récemment, des réformes ont eu lieu, notamment entre 2015 et 2018 à l'initiative des partenaires sociaux. C'est elle qui doit être achevée maintenant puisque certains points débattus à l'époque n'avaient pas été suffisamment pris en compte ou pas appliqués, notamment sa dimension territoriale et la capacité des élus à codécider. Action Logement est aujourd'hui organisé en deux pôles principaux : Action Logement Services (ALS) et Action Logement Immobilier (ALI). ALI gère l'ensemble des entreprises sociales pour l'habitat (ESH). ALS est le seul collecteur et distributeur de la PEEC notamment à travers des subventions et des prêts aux bailleurs sociaux et aux particuliers. Il y a aussi d'autres prestations comme la garantie de loyer VISALE. Les débats portent sur l'articulation de ces structures qui sont formellement indépendantes afin de ne pas privilégier les ESH dont Action Logement est actionnaire. Cette réforme a été mise en œuvre par une ordonnance qui a été ratifiée lors de la loi ELAN. À cette occasion le Sénat a introduit deux évolutions de la gouvernance pour permettre la participation des élus locaux et pour rendre plus facile la prise de décision au sein du groupe. C'est cette réforme, qui n'a pas trois ans d'existence, qu'il nous faut aujourd'hui consolider.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. – C'est dans ce contexte de la réforme mise en application depuis 2017 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.

Au fondement de la campagne menée contre Action Logement, on trouve des reproches qui prennent racine dans des rapports anciens ou plus récents, notamment le rapport Attali pour la libération de la croissance

française d'octobre 2010 et celui du Comité action publique 2022 de juin 2018. C'est le fondement même d'Action Logement qui est attaqué. Pour simplifier, il y a trois idées. 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 publique 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.

À ces trois affirmations, dont nous contestons 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 par Action Logement. Ils sont pour l'essentiel développés dans des rapports de la Cour des comptes, de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), et surtout dans celui de l'Inspection des finances. Ils portent sur les années 2017-2018 et sont aujourd'hui pour partie dépassés. Il me faut ici examiner rapidement cinq points : la collecte de la PEEC, la non-exécution des engagements, les entraves de l'État, la question de la trésorerie et celle de la Gouvernance.

L'IGF propose de confier la collecte de la PEEC aux URSSAF et de la budgétiser pointant un coût excessif. C'est faux. En 2017, si 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 de l'intégration de la PEEC au budget de l'État...

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, 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, il aurait atteint 80 % de l'objectif.

Concernant le Plan d'investissement volontaire, 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 et notamment des douches, seuls 4 % de l'objectif sont atteints à la mi-année 2020, mais il ne faut oublier ni les difficultés des derniers mois pour déployer une aide personnelle, ni 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 artificiellement gonflée par cette incapacité à dépenser. 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, elle représente 1,1 mois de loyers, là où il serait préconisé par la fédération des ESH de disposer de 3,5 mois. Enfin, compte tenu de l'effondrement des cotisations 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 par exemple.

Enfin, concernant la Gouvernance, l'IGF dénonce l'existence d'un « comité des confédéraux » où seraient prises un certain nombre de décisions sans 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.

J'en viens, en dernier lieu, à la troisième série de reproches faits à Action Logement, plus structurels et qui doivent de notre point de vue 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 par ailleurs 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.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. - Je vais maintenant vous présenter nos « *lignes rouges* ». En clair, poursuivre la réforme de groupe « oui », le démanteler, il n'en est pas question !

Nous avons trois « *lignes rouges* ».

Notre première exigence est de préserver la PEEC comme ressource dédiée spécifiquement et uniquement au logement. Au regard des événements depuis 2017, la baisse des aides personnelles au logement (APL), la hausse de la TVA sur le logement social, la réduction de loyer de solidarité, la RLS, tout particulièrement, nous voyons bien la volonté 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 fermement 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, projet de loi de finances après projet de loi de finances, en violation de la convention quinquennale, comme l'a d'ailleurs admis le rapport de l'IGF, qu'ils soient soutenables ou pas. Nous déposerons donc deux amendements de suppression dans le PLF pour nous opposer aux deux volets du prélèvement de 1,3 milliard d'euros prévu cette année, dont 300 millions d'euros deviendraient récurrents du fait de la non compensation par l'État de l'exonération de 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.

Notre 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 le patrimoine commun qu'ils ont financé. De même, chacun de nous peut je crois en témoigner, 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 fonctionnement 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.

Notre 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. Il 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 alors que nous sommes aujourd'hui à un niveau extrêmement bas en raison de la crise ? 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 plus que jamais une option à étudier.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – Ces « *lignes rouges* » ayant été posées concernant Action Logement qui est véritablement le cœur du réacteur de la politique du logement dans notre pays, nous soutenons l'idée de la poursuite de la réforme de 2015-2018 mais avec quels objectifs et quelle méthode ?

Le premier objectif 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, ce serait 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 travailler à une ligne hiérarchique au sein du groupe portant une vision stratégique et garante d'efficacité vis-à-vis de l'État. Ce sera au cœur du dialogue qui va s'engager.

Enfin, le troisième objectif serait 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.

Concernant la méthode pour conduire cette réforme, vous le savez, nous nous sommes opposées à l'habilitation dans le projet de loi de finances.

Pour nous, il ne peut être question de négocier sous la menace ni maintenant, ni plus tard !

Fort heureusement, Mme Wargon, ministre déléguée au logement, a entendu notre appel et elle 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 en mars ou avril 2021, ce qui est très rapide.

Nous croyons que 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 de Plan d'investissement volontaire à la crise sanitaire et économique et au plan de relance du Gouvernement. Souhaitons que cela se fasse dans un état d'esprit réellement partenarial et pour aboutir à une construction partagée et non décidée unilatéralement.

Nous demandons enfin 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, dans les cinq-six mois qui viennent, il nous faudra rester particulièrement attentifs au déroulement de la réforme et préparer son passage au Parlement. C'est pourquoi, nous vous proposons de transformer la « mission flash » en groupe de suivi de la réforme.

Pour conclure, il est important de comprendre qu'à travers Action Logement, c'est un pilier du pacte social de l'après-guerre qui est menacé. Action Logement, c'est une sorte de « *fleuron* » du paritarisme et du logement social. Grâce à 70 ans de cotisation, le groupe fournit plus d'un million de logements et pèse près de 90 milliards d'euros. Il y a 18 000 salariés. C'est la première foncière en Europe ! Action Logement produira plus 40 % des logements sociaux dans notre pays cette année et fournira plus de 500 000 aides aux salariés ! En ce moment renoncer à un tel outil et aux moyens correspondants serait à l'opposé du bon sens.

Bien entendu, tout n'est pas parfait et nous ne nous opposons pas à une réforme. Mais il n'est pas nécessaire de noircir le tableau. Action Logement est un groupe qui fonctionne et qui peut progresser. Il a déjà fait beaucoup d'effort depuis l'enquête de l'IGF.

Pour nous, il y a vraiment trois grands axes d'amélioration : la Gouvernance avec une ligne hiérarchique plus forte, c'était l'objet de la « loi ELAN », rappelons-le, redévelopper le lien entre l'emploi et le logement et amplifier la territorialisation des politiques menées pour coller au plus près des besoins.

Mais ces améliorations ne doivent et ne peuvent être atteintes qu'en respectant trois conditions : la préservation de la PEEC comme ressource dédiée au logement, le maintien d'une direction paritaire et la protection du

patrimoine immobilier constitué en 70 ans. La tentation de garantir les retraites avec ce patrimoine est un danger.

Il est ensuite bien évident qu'aucune de ces améliorations ne peut être atteinte sans confiance et par un passage en force. Il ne peut pas y avoir de réforme sans respect de la place de chacun et sans un vrai dialogue.

Les décisions récentes du Gouvernement, grâce notamment à notre pression, nous laissent espérer qu'il y a vraiment un changement de pied, d'une part en ouvrant l'espace d'une vraie négociation, et d'autre part avec la volonté affirmée d'aboutir dans un texte de loi en bonne et due forme. Mais nous voulons rester vigilantes et nous assurer que le Sénat prenne toute la place qui lui revient.

M. Franck Montaugé. – Je partage totalement les orientations de ce rapport et son insistance sur la notion de « commun ». Je suis convaincu de l'enjeu de le préserver dans la durée et de ne pas le démanteler ainsi que la politique du logement social. C'est fondamental pour notre pays.

Vous avez abordé la question des ventes de logements sociaux qui est une forme de décapitalisation. Je voudrais connaître vos réflexions sur un sujet sur lequel j'ai une vigilance. Par ailleurs, avez-vous pu regarder l'impact de la crise économique sur les collectivités territoriales pour pouvoir investir et accompagner les grands programmes de rénovation, réhabilitation et reconversion ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann, rapporteure. – Sur la vente HLM, nous n'avons pas tous le même avis. Les ESH vendent traditionnellement plus de logements que les offices publics. Il faut distinguer deux volets. Le premier est relatif à la vie normale du patrimoine et aux objectifs de mixité en favorisant l'accession sociale à la propriété. Le second est l'idée de vendre pour compenser la baisse des aides à la pierre du Gouvernement et ainsi financer d'autres constructions. Je suis pour ma part dubitative sur ce deuxième volet. Ce n'est pas la nature du parc social que de fonctionner ainsi. Vendre un logement, c'est souvent être dans l'incapacité d'en reconstruire d'autres en nombre suffisant et dans de bons emplacements et on s'aperçoit souvent que, quelques années plus tard, ils sont loués à des prix bien plus élevés.

Mme Valérie Létard, rapporteure. – La « loi ELAN » a encouragé la vente de logements sociaux en raison de la baisse des ressources. Mais on est pas toujours sûr de pouvoir reconstruire autant de logements et il est paradoxal de devoir vendre des logements sociaux pour en créer alors qu'on en a besoin. Par ailleurs, vendre ces logements peut conduire quelques années plus tard à créer des copropriétés qui vont se dégrader. C'est pour cette raison que nous sommes attachées à garantir un financement stable dans la durée pour protéger les ressources du logement social. C'est particulièrement vrai dans le cadre de la rénovation urbaine où Action

Logement finance chaque année alors que l'État n'est pas, lui, au rendez-vous.

Mme Viviane Artigalas, rapporteure. - En effet, la stabilité du financement dans la durée est la clef. C'est notamment le cas dans les programmes de renouvellement urbain dans lesquels les élus doivent s'engager dans le temps long. Ils peuvent devenir prudents s'ils sentent que les crédits publics ne seront pas au rendez-vous du fait des mises en cause contre Action Logement. Or, parallèlement, les finances de l'État ne sont pas au rendez-vous malgré les annonces du Président de la République. Dans le budget 2021, l'État réduit sa contribution à l'ANRU.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. - Lors des débats de la « loi ELAN », le Gouvernement a fixé un objectif de 40 000 ventes par an alors que, dans la réalité, il n'est pas possible de vendre plus de 10 000 logements sociaux par an dans de bonnes conditions. Il faut que les locataires aient la capacité d'acheter et d'entretenir leurs domiciles. C'est également compliqué pour les bailleurs de gérer une copropriété qui se dégrade. Les ventes ne sont en réalité pas un moyen de reconstituer les fonds propres des organismes de logement social.

Mme Marie-Noëlle Lienemann, rapporteure. - Parallèlement à ces ventes que l'on a voulu faciliter, notamment en supprimant l'autorisation que devait donner les maires, se pose la question du soutien à l'accession sociale à la propriété. Je voudrais indiquer ici qu'Action Logement a été empêché de proposer l'aide qui était prévue et qui serait nécessaire pour donner une prime à l'accession et solvabiliser les acheteurs..

Mme Sophie Primas, présidente. - Je souhaiterais que vous présentiez les deux amendements que vous comptez déposer au projet de loi de finances afin que les membres de la commission puissent les cosigner, s'ils le souhaitent.

Mme Valérie Létard, rapporteure. - Le premier amendement vise à supprimer à l'article 24 les dispositions qui mettent fin à la compensation de 300 millions d'euros environ, en faveur d'Action Logement, et correspondant à l'exonération de PEEC des plus petites entreprises.

Le second amendement vise à supprimer l'article 47 qui organise le prélèvement d'un milliard d'euros sur les fonds d'Action Logement au profit du FNAL. Non seulement il ne s'agit pas d'investissement, ce qui éventuellement pourrait s'entendre, mais mettre le doigt dans le financement de l'APL, c'est très dangereux.

Je vous propose le titre suivant pour ce rapport : « Action Logement : non au démantèlement d'un pilier du logement social ».

Le rapport est adopté à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 15 octobre 2020

- *Fédération nationale de l'Immobilier* : **M. Jean-Marc TORROLLION**, président.

- *Agence nationale pour la rénovation urbaine* : **M. Nicolas GRIVEL**, directeur général.

Mardi 20 octobre 2020

- *Table ronde d'élus locaux* :

- *Assemblée des communautés de France* : **M. Jean-Luc RIGAUT**, président, **Mmes Claire DELPECH**, responsable finances et fiscalité, habitat et **Montaine BLONSARD**, chargée des relations avec le Parlement ;

- *France urbaine* : **M. Emmanuel HEYRAUD**, directeur de la cohésion sociale et du développement urbain ;

- *Association Ville et banlieue* : **M. Marc GOUA**, maire de Trélazé ;

- *Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité* : **M. Éric VERLHAC**, directeur général, **Mmes Charlotte DE FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement et **Nathalie FOURNEAU**, conseillère aménagement.

- *Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales* : **M. Rollon MOUCHEL-BLAISOT**, responsable du programme interministériel Action cœur de ville et du déploiement des ORT.

- *Fédération des promoteurs de l'immobilier* : **Mmes Alexandra FRANCOIS-CUXAC**, présidente et **Anne PEYRICOT**, directrice de cabinet et des relations institutionnelles.

- *Mouvement des entreprises de France* : **MM. Patrick MARTIN**, président délégué, **Christophe BEAUX**, directeur général, **Guillaume LEBLANC**, directeur des affaires publiques et **Olivier SALLERON**, président de la Fédération française du bâtiment.

Mercredi 21 octobre 2020

- *Union sociale pour l'habitat* : **Mme Marianne LOUIS**, directrice générale, **M. Dominique HOORENS**, directeur des études économiques et financières, **Mme Francine ALBERT**, conseillère pour les relations avec le Parlement.

- **Mme Sabine BAIETTO-BEYSSON**, présidente de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap) et de l'observatoire régional du foncier d'Île-de-France, **M. Jérôme DIAN**, directeur général de Bucéphale finance.

Vendredi 23 octobre 2020

- **M. Frédéric PAUL**, ancien directeur général de l'Union sociale pour l'habitat.

Mardi 3 novembre 2020

- **M. Jean-Louis BORLOO**, ancien ministre d'État.

- *Confédération française démocratique du travail* : **Mme Betty HERVÉ**, secrétaire confédérale en charge du logement et de la politique de la ville, **M. Thierry CADART**, secrétaire national.

- *Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres* : **Mme Raphaëlle BERTHOLON**, secrétaire nationale à l'économie, l'industrie, le logement et le numérique, **MM. Georges LOUIS**, délégué national au logement et **Alexandre GRILLAT**, administrateur CFE-CGC à Action Logement Groupe.

- *Confédération des petites et moyennes entreprises* : **M. Bernard VERQUERRE**, président de la commission logement, **Mme Sandrine BOURGOGNE**, secrétaire générale adjointe.

- *Confédération générale du travail* : **Mme Véronique MARTIN**, secrétaire confédérale, **M. David MEYER**, conseiller confédéral.

- *Confédération française des travailleurs chrétiens* : **M. Alain KAUFFMANN**, conseiller confédéral en charge du dossier logement, **Mme Chantal BOUSQUIERE**.

- *Action Logement Immobilier* : **M. Koumaran PAJANIRADJA**, directeur général.

- *Action Logement Services* : **M. Jean-Michel ROYO**, directeur général.

Mercredi 4 novembre 2020

- *Action Logement Groupe* : **MM. Bruno ARCADIPANE**, président, **M. Philippe LENGREND**, vice-président et **Bruno ARBOUET**, directeur général.

Vendredi 6 novembre 2020

- *Assemblée nationale* : **M. François JOLIVET**, député.

- *Cabinets du Président de la République et du Premier ministre* : **M. Cédric LORET**, conseiller technique logement.

Mardi 10 novembre 2020

- *Force ouvrière* : **M. Jean-Baptiste DOLCI**, administrateur FO d'Action Logement, **Mme Nathalie HOMAND**, secrétaire confédéral au secteur de l'économie et du service public.

- *Gouvernement* : **Mme Emmanuelle WARGON**, ministre déléguée chargée du logement.

Jeudi 12 novembre 2020

- *Union sociale pour l'habitat* : **Mmes Emmanuelle COSSE**, présidente et **Marianne LOUIS**, directrice générale.

- *In'li* : **M. Benoist APPARU**, président du directoire.

Lundi 16 novembre 2020

- *Ministère de l'économie* : **M. Emmanuel MONNET**, directeur adjoint du cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la relance.