



24 novembre 2020

...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS **COHÉSION DES TERRITOIRES** **(LOGEMENT)**

« *Le logis, c'est le temple de la famille. Il est permis d'y vouer toute sa ferveur, toutes les ferveurs* »¹. Cette phrase datant de 1956 de l'architecte Le Corbusier illustre les enjeux du moment autour du logement dont le caractère de « *bien de première nécessité* » pour les Français est une nouvelle fois mis en exergue du fait de la crise sanitaire et économique et de la montée de la pauvreté et de la précarité.

Ce qu'on appelle le budget du logement comprend, au sein de la mission de cohésion des territoires, trois programmes : le 109 concernant l'aide à l'accès au logement, le 135 dédié à l'urbanisme, aux territoires et à l'amélioration de l'habitat et le 177 consacré à l'hébergement, aux parcours vers le logement et à l'insertion des personnes vulnérables.

Ces trois programmes forment une enveloppe de **15,2 milliards d'euros en crédits de paiement en augmentation de 5,6 % par rapport à 2020**. Dans cet ensemble, les APL pèsent à elles seules pour près de 12,5 milliards d'euros de crédits budgétaires. S'y ajoutent de très importantes dépenses fiscales qui s'élèvent à plus de 10 milliards d'euros.

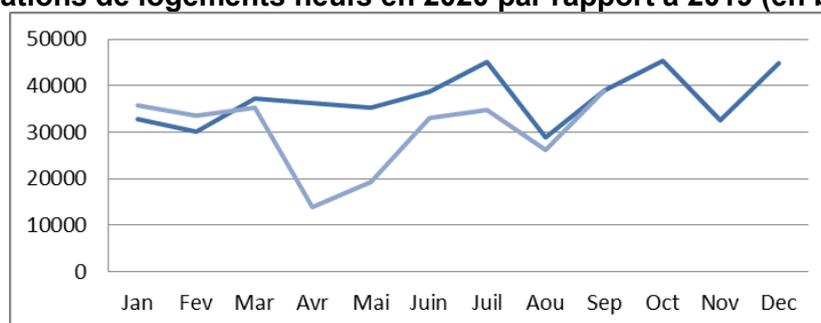
L'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2021 amène **trois observations principales**. Tout d'abord, malgré la crise, le secteur de la construction est dans l'angle mort du plan de relance. Ensuite, le financement des aides personnelles au logement, les APL, suscite l'inquiétude compte tenu de la volonté renouvelée du Gouvernement de réaliser des économies. Enfin, après l'effort de crise en faveur de l'hébergement d'urgence, se pose la question de l'après crise, de l'après urgence.

1. LA CONSTRUCTION NEUVE, ANGLE MORT DU PLAN DE RELANCE

APRÈS LA CRISE SANITAIRE, LA CRISE DU LOGEMENT

Malgré le rebond observé après le premier confinement, qui a permis de retrouver en septembre le niveau d'activité de l'année passée, ce retour à la normale n'a pas comblé le déficit accumulé. Selon les chiffres transmis par le ministère du logement, sur les neuf premiers mois de l'année, **53 000 logements ont été perdus sur un total de 400 000** annuels.

Autorisations de logements neufs en 2020 par rapport à 2019 (en bleu gris)



Source : Ministère du logement

¹ Charles-Édouard Jeanneret dit Le Corbusier, *Les plans de Paris*, 1956-1922.

Les données sur l'impact du second confinement ne sont pas encore disponibles mais il est certain que les 400 000 ne seront pas atteints en fin d'année. Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée au logement, l'a indiqué à la commission des affaires économiques lors de [son audition](#) le 17 novembre 2020. Les professionnels estiment que l'on devrait atteindre moins de 350 000 permis de construire avec des effets de contagion sur 2021 où une perte non négligeable devrait là aussi être constatée.

Au total, sur 2020-2021, il n'est pas exclu que l'on déplore 100 000 logements de moins comme c'était pronostiqué au printemps. Déjà, le rapport de la commission intitulé [Tirer les leçons de la crise, construire pour demain](#), réalisé avec [Annie Guillemot](#) sur la crise sanitaire et les mesures de relance, avait clairement alerté sur ce point indiquant que « **la crise du logement allait succéder à la crise sanitaire** ». Malheureusement, nous y sommes.

LES SOLUTIONS MISES EN ŒUVRE SONT INSUFFISANTES

Comme cela a été détaillé par notre collègue [Anne Chain-Larché](#) dans son [avis sur la mission relance](#), le plan du Gouvernement comprend près de **7 milliards** pour le bâtiment. C'est une très bonne chose. Mais, à l'exception du « fonds friches » de 300 millions d'euros, l'ensemble de ces sommes sera consacré à la rénovation thermique des logements. **Aucune mesure ne vient soutenir la construction neuve** alors qu'on considère que 100 000 logements construits équivalent à 200 000 emplois préservés ou créés.

« 100 000 logements, ce sont 200 000 emplois »

Face à l'inquiétude du secteur, d'autant plus vive que les dispositifs d'investissement locatif intermédiaire Pinel et d'aide à l'accession sociale à travers le prêt à taux zéro, le PTZ, arrivaient à leur terme, le Gouvernement a finalement accepté de les prolonger jusqu'en 2022. Au-delà, jusqu'en 2024, le Pinel sera réservé aux opérations les plus vertueuses d'un point de vue énergétique et environnemental et aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces décisions et cette visibilité étaient très attendues par les professionnels. C'est positif. Mais il faut remarquer qu'elles ont été obtenues sur le fil, grâce un arbitrage du Premier ministre et deux amendements que le Gouvernement a rectifiés sous la pression ([Pinel](#) et [PTZ](#)). Il convient aussi de souligner que **ces prolongations ne sont pas des mesures nouvelles pour la construction neuve. Elles ne permettent pas de la relancer.**

UNE RELANCE DE LA CONSTRUCTION EST POSSIBLE

Pour relancer la construction d'autres mesures étaient possibles dans le plan de relance, d'une part, et de manière structurelle, d'autre part.

Dans le budget 2021 et le plan de relance, il était possible de prendre **des mesures à effet immédiat pour relancer la construction**. Plusieurs amendements ont été déposés en ce sens sur la première partie du budget. Le retour à une **TVA de 5,5 %** au lieu de 10 % **pour les logements les plus sociaux**, ceux financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et des prêts locatifs à usage social (PLUS), permettrait de réduire les coûts de 5 000 euros par logement. On pourrait obtenir un effet massif en l'appliquant à plusieurs dizaines de milliers de logements par an. Il est également possible de faciliter les opérations de **reconversion de locaux en logements** en ne limitant plus à certains locaux, les bureaux notamment, le bénéfice des avantages fiscaux.

Dans le même ordre d'idées, il est proposé d'adopter un **amendement (n° II-476) rétablissant l'APL-Accession**, dispositif peu coûteux et essentiel pour faciliter l'accession à la propriété et les parcours résidentiels. Elle permet aussi de solvabiliser la demande de logements.

De plus, le plan de relance était l'occasion assez unique de remettre en cause ou de s'attaquer à des **sujets financièrement lourds. Deux exemples** l'illustrent : la réduction de loyer de solidarité, la RLS, et le statut du bailleur privé.

La RLS pèse 1,3 milliards d'euros par an sur les comptes des bailleurs sociaux. Elle les a durablement fragilisés en réduisant leurs capacités d'investissement et donc de construction et de

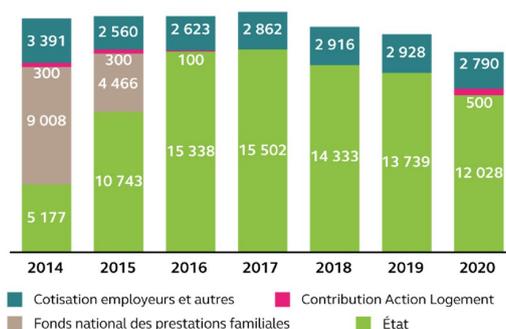
rénovation. Le Gouvernement nous dit avoir répondu au problème en allouant 500 millions d'euros sur deux ans à la rénovation des logements sociaux. Cela ne répond pas à l'enjeu. C'est une occasion manquée.

Il en est de même du **statut du bailleur privé**. Là aussi à force de considérer l'investisseur immobilier comme un « *rentier improductif* » et non comme un « *entrepreneur en logement* », on a obéré durablement la capacité à produire des logements locatifs. Pourtant, [le rapport du Comité d'Action publique 2022](#), de juin 2018, invitait clairement à changer de pied. Là aussi c'est une occasion manquée qui aurait eu un impact durable et structurel pour relancer la construction. Pour amorcer ce débat, un [amendement \(n° I-37\)](#) a été déposé pour doubler le déficit foncier, qui n'a pas été réévalué depuis 1995, imputable par le particulier bailleur lorsqu'il réalise des travaux d'économie d'énergie au bénéfice du locataire.

2. LES APL, DES ÉCONOMIES JUSQU'OU ?

DÉJÀ 7 MILLIARDS D'ÉCONOMIES DEPUIS 2017

Comme cela avait été montré dans [le rapport](#) de la commission sur la [proposition de loi](#) visant à garantir l'efficacité des aides personnelles au logement du groupe CRCE, qui a été adoptée par le Sénat le 4 juin 2020, depuis le début du quinquennat, les différentes mesures prises ont conduit à une économie cumulée de l'ordre de 7 milliards d'euros.



Source : Cour des comptes, Rapport public annuel 2020

Or, cette économie a été réalisée au détriment des plus démunis qu'elle a fragilisés, comme l'a relevé [la Cour des comptes dans son rapport public annuel pour 2020](#), et à la seule fin de faire sortir la France de la procédure européenne de déficit excessif. Au regard de la situation d'aujourd'hui et de la grande fragilité de bon nombre de nos concitoyens que montre la forte hausse des demandes de RSA, il y a de quoi s'interroger.

Compte tenu des règles d'irrecevabilité financière, il n'était pas possible de reprendre les dispositions de cette PPL *via* des amendements au PLF pour 2021 car il s'agirait d'un accroissement des charges publiques.

1 MILLIARD D'ÉCONOMIES SUPPLÉMENTAIRES DANS LE PLF

Dans ce contexte, il convient de pointer que, dans ce PLF, le Gouvernement empêche deux nouvelles économies : la réforme de la contemporanéisation et le doublement de la contribution d'Action Logement.

La première est donc la réforme du calcul des APL. Elle consiste à ne plus calculer le montant des aides sur les revenus de l'année n-2 mais sur les douze derniers mois glissants avec une révision tous les trois mois. Difficile techniquement, nécessitant d'en maîtriser tous les effets de bord, la réforme a été reportée plusieurs fois. Elle sera appliquée au 1^{er} janvier 2021. Selon les informations disponibles, il ne devrait pas y avoir d'effets indésirables sur les jeunes ou sur les

allocataires qui doivent eux-mêmes déclarer leurs revenus. Des précautions importantes ont été prises. C'est **une réforme juste, sans changement du mode calcul**.

Cependant, d'un point de vue budgétaire, elle **entraîne mécaniquement une économie la première année de son application** puisque, normalement, les ressources plus récentes prises en compte sont plus élevées que les revenus de l'année n-2. À l'origine, l'économie espérée était de l'ordre 1,2 milliard d'euros. Compte tenu de la dégradation très forte de la conjoncture, elle sera vraisemblablement moitié moins importante, soit **environ 600 millions d'euros**.

La seconde économie est le doublement du prélèvement décrété sur les fonds d'Action Logement au profit du Fonds national d'aide au logement, le FNAL, qui finance les APL. Cette ponction est prévue par [l'article 47](#) du projet de loi de finances. De 500 millions d'euros l'an passé, le prélèvement serait de 1 milliard d'euros cette année.

QU'EN SERA-T-IL EN 2022 ?

Ainsi, au total, dans le PLF 2022, en l'absence de nouvelles économies structurelles sur les APL ou de nouveaux prélèvements sur Action Logement, **c'est un montant de l'ordre 1,5 milliard d'euros que le Gouvernement devra trouver** pour « *une politique publique pour laquelle la France dépense plus que ses voisins et dont l'efficacité est insuffisante* » selon les mots de M. Gérard Darmanin en réponse au rapport public de la Cour des comptes. Cette situation fait donc courir **un vrai danger**. Lors des auditions préparatoires, ces prélèvements sur Action Logement en faveur du FNAL ont pu être comparés à de la « drogue dure » tellement le risque d'addiction des finances publics est élevé.

C'est la raison pour laquelle avec nos collègues [Valérie Létard](#), [Viviane Artigalas](#) et [Marie-Noëlle Lienemann](#), a été proposé un [amendement \(n° II-123\) supprimant ce prélèvement](#) prévu à l'article 47 du PLF.

Cette vigilance paraît d'autant plus de mise que le Premier ministre a annoncé la reprise des travaux sur le Revenu universel d'activité, **le RUA**, devant fusionner tous les minima sociaux et dans lequel la **préservation de la spécificité des APL** n'est pas encore complètement garantie dans ses modes de calcul comme de versement, notamment le tiers payant du loyer.

3. HÉBERGEMENT D'URGENCE, PRÉPARER L'APRÈS-CRISE

UNE REMARQUABLE PRISE EN CHARGE LORS DE LA CRISE SANITAIRE

Il convient de saluer l'action qui a été menée par le Gouvernement en matière d'hébergement d'urgence pendant la crise sanitaire. M. Julien Denormandie, ministre du logement durant cette période, a fait montre d'une grande volonté. Il est resté tout au long des événements à l'écoute des associations avec lesquelles il tenait des réunions très régulières.

« 450 millions d'euros supplémentaires pendant la crise »

Sans entrer dans tous les détails, il peut être souligné que le Gouvernement a organisé **la mise à l'abri de plus de 180 000 personnes et a assuré l'isolement des malades dans des structures spécifiques**. 61 400 places de nuitées hôtelières ont été financées, soit 12 000 de plus qu'en 2019 et une augmentation de 24 %. Budgétairement parlant, pour un programme qui pèse environ 2 milliards d'euros, 450 millions de crédits ont été ouverts dans les lois de finances rectificatives de juillet et novembre, soit + 22,5 %. Le « *quoi qu'il en coûte* » a trouvé en l'espèce une belle illustration. Des consignes ont été données aux préfets pour qu'à la fin de la trêve hivernale, qui a été reportée à l'été, aucune personne ne soit remise à la rue sans solution de logement. Concrètement, aujourd'hui, selon les informations transmises, plus de 28 000 personnes restent toutefois sans solution.

PRÉPARER L'APRÈS CRISE, DES MESURES FORTES DANS LE PLF

Dans le PLF 2021, le Gouvernement a pris des mesures importantes. Comme ces dernières années, le budget du programme 177 dédié à ces questions a fait l'objet d'un rebasage pour atteindre 2,2 milliards d'euros, soit moins que la dépense exceptionnelle de 2020, qui a atteint 2,4 milliards d'euros, mais **210 millions d'euros de plus que dans le budget 2019**. Ces moyens supplémentaires vont servir à pérenniser de nouvelles places d'hébergement, 14 000 sur deux ans dont 1 000 pour les femmes victimes de violence, le développement de la politique dite du « logement d'abord » avec 64,5 millions d'euros pour favoriser l'intermédiation locative et les pensions de famille. Il consacrera également 12 millions d'euros pour le repérage et l'orientation des personnes hébergées en créant notamment 150 postes dans les Services intégrés d'accueil et d'orientation, les SIAO.

Par ailleurs, **1,7 % du plan de relance, soit un peu moins de 200 millions d'euros**, est consacré aux personnes précaires. La moitié environ sera dévolue aux associations de **lutte contre la précarité** et l'autre moitié sera employée à **améliorer les structures d'hébergement**. 50 millions d'euros iront à la création de places et à l'humanisation des structures et 30 millions au rachat d'hôtels, à la construction de logements modulaires et à l'accélération du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants.

Ce sont des évolutions que nous avons demandées dans le rapport sur la crise et les moyens de la relance, notant en particulier que les hébergements collectifs sans intimité ni isolement étaient complètement dépassés à l'heure de la Covid-19. Il faut s'en féliciter.

En outre, l'expérience dans les Alpes-Maritimes du pilotage de deux territoires d'accélération de la politique du logement d'abord à travers la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis et la métropole de Nice Côte d'Azur montre que c'est efficace. Il est réellement nécessaire de rénover les foyers de travailleurs migrants qui accueillent une population vieillissante et fragile compte tenu de l'épidémie actuelle. Les conditions d'hébergement datent souvent, comme à Nice, des années 1970. Leur transformation en résidence sociale contemporaine est donc très attendue.

La crise que nous traversons doit donc être l'occasion **d'impulser une vraie évolution structurelle de la manière dont nous abordons le sans-abrisme et le mal-logement**.

CONFORTER CES MESURES

Dans cet esprit, **trois amendements** sont proposés pour conforter cette dynamique.

Le premier porte sur **les pensions de famille**. Il s'agit de petites structures accueillant en moyenne vingt-deux personnes en forte exclusion sociale sans limitation de durée. Il en existe 911. Elles accueillent 19 000 personnes. Or, **depuis 2007, le forfait journalier** par personne accueillie, qui permet de rémunérer les hôtes et faire vivre la maison, **n'avait pas été réévalué**. Il est resté fixé à 16 euros. Les conséquences en étaient graves puisque cela était devenu un handicap pour leur développement. Les objectifs de création de maisons de famille ne sont pas atteints et leur sous-financement entraînait la dégradation du suivi social. L'équivalent d'un tiers d'emploi à temps plein (ETP) a été perdu dans chaque pension. Seules les plus grandes, accueillant plus de 30 pensionnaires, disposaient de moyens suffisants. Ce manque de fonds compliquait le recrutement de personnels qualifiés et accélérât leur rotation devant l'impossibilité d'augmenter les salaires et face à la dégradation des conditions de travail. **Comme la commission l'avait demandé l'année dernière, le Gouvernement revalorisera en 2021 le forfait journalier** de 2 euros en le portant de 16 à 18 euros. **Mais une revalorisation complète, suivant l'inflation, exigerait de passer à 19 €,** cela coûterait 8,3 millions. C'est l'objet de ce premier **amendement (n° II-478)**.

« Faire face un doublement du nombre de sans-abri »

Le second **amendement (n° II-479)** proposé est une demande de rapport **pour que soit enfin connu le nombre des sans domicile fixe dans notre pays**. La **Fondation Abbé Pierre** estime qu'ils seraient *a minima* 300 000. Mais aucune étude récente ne permet de corroborer ou d'infirmer

ce chiffre. La dernière étude de l'INSEE date de 2012 et en dénombrait 143 000. Or il est indispensable de disposer de données plus précises et récentes aussi bien d'un point de vue humain que dans une **perspective budgétaire pour prendre les décisions appropriées face à un doublement du sans-abrisme**.

Enfin, il est proposé de **sécuriser le financement du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, le FNAVDL**. Ce fonds est dédié à des personnes en détresse. Il est financé à hauteur de 25 à 30 millions d'euros par an par les astreintes dues par l'État en raison de la mise en œuvre du droit au logement opposable, le DALO. Depuis 2020, 15 millions d'euros sont également versés par les bailleurs sociaux. Au total, ce fonds dispose normalement d'environ 40 à 45 millions d'euros. Mais durant le confinement, les astreintes DALO ont été gelées et environ un tiers de leur montant devrait manquer l'année prochaine alors que les besoins augmentent. C'est pourquoi, il est proposé un **amendement (n° II-477)** pour **abonder de 10 millions d'euros** pour inciter le Gouvernement à traiter le sujet.

Au cours de sa réunion du 25 novembre, la commission des affaires économiques a approuvé ce rapport et décidé de donner un avis favorable à la mission cohésion des territoires.

		COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES http://www.senat.fr/commission/ affaires_economiques/index.html Téléphone : 01.42.34.23.20
Sophie Primas Présidente de la commission Sénateur (<i>Les Républicains</i>) des Yvelines	Dominique Estrosi Sassone Rapporteur Sénateur (<i>Les Républicains</i>) des Alpes- Maritimes	Consulter le dossier législatif : https://www.senat.fr/dossier- legislatif/pjlf2021.html