

N° 139

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

TOME VII

**COHÉSION DES TERRITOIRES (LOGEMENT)**

Par Mme Dominique ESTROSI SASSONE,

Sénateur

---

*(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 Loisier, 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 Merillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Mme Guylène Pantel, M. Christian Redon-Sarrazzy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Mme Patricia Schillinger, MM. Laurent Somon, Jean-Claude Tissot..*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA CONSTRUCTION NEUVE, ANGLE MORT DU PLAN DE RELANCE.....</b>	<b>5</b>
A. APRÈS LA CRISE SANITAIRE, LA CRISE DU LOGEMENT.....	5
B. LES SOLUTIONS MISES EN ŒUVRE SONT INSUFFISANTES .....	6
C. UNE RELANCE DE LA CONSTRUCTION EST POSSIBLE .....	7
<b>II. LES APL, DES ÉCONOMIES JUSQU'OU ?.....</b>	<b>8</b>
A. DÉJÀ 7 MILLIARDS D'ÉCONOMIES DEPUIS 2017.....	8
B. 1 MILLIARD D'ÉCONOMIES SUPPLÉMENTAIRES DANS LE PLF.....	8
C. QU'EN SERA-T-IL EN 2022 ? .....	9
<b>III. HÉBERGEMENT D'URGENCE, PRÉPARER L'APRÈS-CRISE.....</b>	<b>10</b>
A. UNE REMARQUABLE PRISE EN CHARGE LORS DE LA CRISE SANITAIRE .....	10
B. PRÉPARER L'APRÈS CRISE, DES MESURES FORTES DANS LE PLF.....	10
C. CONFORTER CES MESURES.....	11
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>13</b>
• <b>Audition de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement (Mardi 17 novembre 2020) ...</b>	<b>13</b>
• <b>Examen en commission (Mardi 24 novembre 2020).....</b>	<b>42</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>53</b>



## L'ESSENTIEL

« *Le logis, c'est le temple de la famille. Il est permis d'y vouer toute sa ferveur, toutes les ferveurs* »<sup>1</sup>. 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.

### I. LA CONSTRUCTION NEUVE, ANGLE MORT DU PLAN DE RELANCE

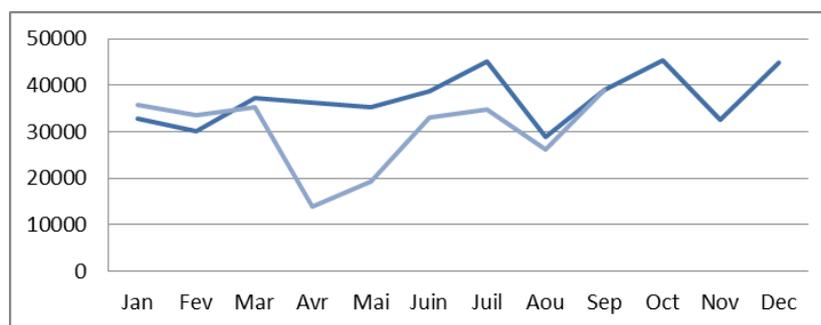
#### A. APRÈS LA CRISE SANITAIRE, LA CRISE DU LOGEMENT

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.**

---

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

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



Source : Ministère du logement

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.

#### **B. 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.**

### C. 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.

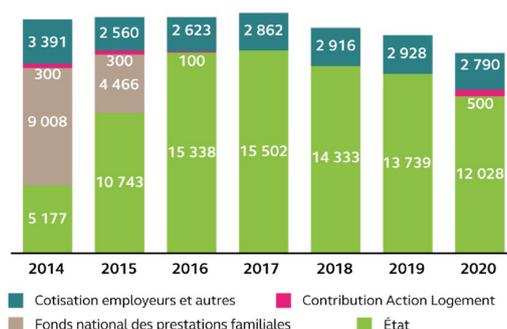
Il en est de même du **statut du bailleur privé**. Là aussi à force de considérer l'investisseur immobilier comme un « *rentier improductif* » et non comme un « *entrepreneur en logement* », on a obéré durablement la capacité à produire des logements locatifs. Pourtant, le rapport du Comité d'Action 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.

## II. LES APL, DES ÉCONOMIES JUSQU'OU ?

### A. 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.

### B. 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<sup>er</sup> 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.

### C. 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'efficience 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 publiques 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.

### III. HÉBERGEMENT D'URGENCE, PRÉPARER L'APRÈS-CRISE

#### A. 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.

#### B. 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**.

### *C. 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.**

## TRAVAUX EN COMMISSION

**Audition de Mme Emmanuelle Wargon,  
ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique,  
chargée du logement  
(Mardi 17 novembre 2020)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues, je vous propose de commencer cette audition. Ce soir, nous sommes heureux d’entendre Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du Logement, qui vient nous présenter le budget 2021 de son ministère.

Les crédits du projet de loi de finances pour 2021 concernant les deux programmes relatifs au logement augmentent pour la première fois depuis quelques années de 5,76 % en crédits de paiement pour atteindre 15,2 milliards d’euros. Toutefois, cette augmentation est relative au regard de la ponction de 1,3 milliard d’euros opérée sur Action Logement.

Par ailleurs, un volet important de la mission relance est consacré à hauteur de 7 milliards d’euros à la rénovation thermique des bâtiments et à la reconversion des friches. Je dois dire qu’il s’agit d’une satisfaction pour notre commission, puisque nous avons exprimé ces recommandations dans le cadre de notre plan de relance. Enfin, les moyens précédemment dévolus au crédit d’impôt transition énergétique (CITE) y sont réemployés au profit de « Ma Prime Rénov » distribuée par l’ANAH.

Madame la Ministre, je vous laisserai détailler ces différents points de votre budget. Je voudrais également vous inviter à éclairer notre commission sur quatre sujets particuliers qui nous tiennent à cœur : la construction neuve, Action Logement, la lutte contre l’habitat indigne et l’appel des 101 maires.

Concernant la construction neuve, comme vous le savez, les professionnels du secteur du bâtiment ont salué l’accent mis sur la rénovation. Toutefois, ils ont également déploré que la construction neuve soit l’angle mort du plan de relance. Malheureusement, comme notre commission l’annonçait dans le volet « logement et urbanisme » de notre rapport sur la relance de l’économie française, la crise sanitaire se double aujourd’hui d’une crise du logement. Les permis de construire devraient fortement chuter en 2020, peut-être autour de 350 000 permis, ce qui serait un chiffre historiquement bas. Or nous savons que 100 000 logements correspondent à 200 000 emplois.

Au regard de ces enjeux économiques et sociaux, j’ai l’impression que les seules prolongations du prêt à taux zéro (PTZ) pour l’accession à la

propriété et du dispositif « Pinel » d'investissement locatif aidé en faveur du logement intermédiaire, qui ont été votées à l'Assemblée, ne sont peut-être pas à la hauteur de l'enjeu. Nous aurons bien sûr votre appréciation de la situation, Madame la Ministre.

Concernant Action Logement, vous savez que notre commission a souhaité exprimer des contre-propositions en créant une « mission flash » conduite par Mme Valérie Létard avec l'accompagnement de nos collègues Dominique Estrosi Sassone, Viviane Artigalas et Marie-Noëlle Lienemann. Elles nous ont présenté leurs orientations avant votre audition et vont constituer un groupe de contact pour anticiper et suivre la réforme.

Madame la Ministre, vous avez indiqué à l'Assemblée nationale que le Gouvernement ne déposerait finalement pas d'amendement d'habilitation à légiférer par ordonnances dans le cadre du projet de loi de finances afin de donner sa place à la concertation. Nous vous en remercions. Il s'agit d'un geste indispensable pour décrier la situation. Pouvez-vous nous préciser quel est aujourd'hui le calendrier du Gouvernement ? Pouvez-vous indiquer si un processus et une méthode ont été formalisés pour aboutir aux articles d'un futur projet de loi d'ici mars-avril ?

Je souhaiterais ensuite que vous fassiez un point sur la lutte contre l'habitat indigne. Notre commission s'est beaucoup impliquée sur ce sujet. Deux ans après le drame de la rue d'Aubagne à Marseille, nous pourrions avoir l'impression que trop peu de choses bougent sur place. Toute une collection d'outils a été créée, depuis la stratégie métropolitaine en passant par le projet partenarial d'aménagement (PPA), la grande opération d'urbanisme (GOU) jusqu'à la société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN). Toutefois, le premier comité de pilotage du PPA ne se réunirait que le 25 novembre prochain. Le recrutement du directeur de la SPLA-IN viendrait juste d'être lancé. Concrètement, nous en serions au point mort, ou presque. Pouvez-vous nous dire comment passer aux travaux pratiques après la mise en place de ces outils ?

Enfin, je voudrais vous demander de réagir à l'appel des 101 maires de quartiers prioritaires. Nous sommes tous ici concernés. Comment pensez-vous répondre à cet appel au travers du portefeuille qui est le vôtre, qu'il s'agisse des logements ou de l'aide d'urgence liée au logement ?

Madame la Ministre, je vous laisse maintenant nous présenter votre budget pour 2021 et répondre à ces premières questions. Je donnerai ensuite la parole au rapporteur de la commission, Mme Dominique Estrosi Sassone et s'il le souhaite, à M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances, puis aux collègues qui le souhaiteront.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement.** – Madame la Présidente, Madame le rapporteur, Monsieur le rapporteur spécial, Mesdames et Messieurs les sénateurs.

Je suis très heureuse d'être présente auprès de vous pour pouvoir débattre du budget du Ministère du Logement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Le logement est traditionnellement au cœur des préoccupations de nos concitoyens en période calme, et particulièrement durant cette période de crise sanitaire, économique et potentiellement sociale. Il est donc absolument indispensable d'accompagner et de soutenir ce secteur avec l'objectif d'offrir à chacun un lieu de vie décent.

Le secteur du logement a été affecté par la crise. L'État souhaite être à ses côtés. Ce budget illustre cet engagement et cet investissement public. Comme vous l'avez noté, l'effort budgétaire dans le cadre de la mission « Cohésion des territoires » est important. Les moyens alloués au ministère du logement représentent 16,1 milliards d'euros, en augmentation de 2,2 % par rapport à 2020, ce qui est cohérent avec le chiffre que vous avez cité, Madame la Présidente, et intègre les crédits budgétaires et les évolutions de taxes affectées. Le ministère bénéficie également de crédits dans le cadre du plan de relance.

Je vais centrer mon propos sur trois priorités qui animent mon action ministérielle. La première priorité consiste à mettre en œuvre une politique d'accès au logement plus juste et plus solidaire. En cette période de crise, le budget consacré aux aides personnelles au logement sera doté de 500 millions d'euros supplémentaires pour atteindre un montant total de 15,7 milliards d'euros. Nous allons mettre en place la réforme des APL en temps réel à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Cette réforme, qui prévoit de calculer le montant des APL sur la base des derniers revenus connus, permettra de mieux accompagner les Français dont les revenus ont diminué en raison de la crise. Il s'agit d'une réforme à contre-cycle, axée sur la justice sociale, dont la mise en œuvre est importante dans la période actuelle.

Par ailleurs, le Gouvernement et mon budget mobilisent des moyens extrêmement importants pour favoriser l'accès au logement des personnes sans domicile fixe, qu'elles soient à la rue ou hébergées. Depuis le mois de mars, nous consacrons des moyens exceptionnels pour permettre cette mise à l'abri. Nous avons poursuivi nos efforts dans le contexte du deuxième confinement et de la trêve hivernale. Cette année, le programme 177 sera doté d'une enveloppe de 2,2 milliards d'euros, soit plus de 200 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2020. Cela nous permettra de pérenniser 14 000 nouvelles places d'hébergement, de recruter 150 équivalents temps plein au sein des services intégrés d'accueil et d'orientation et de continuer l'ouverture de places supplémentaires avec l'objectif de ne laisser aucune demande non satisfaite durant cette période particulière du confinement et de trêve hivernale.

Dans le cadre de l'acte II de la stratégie de lutte contre la pauvreté, le programme « Logement d'abord » bénéficie également de moyens supplémentaires permettant d'ouvrir 1 500 places d'hébergement pour les femmes sortant de maternité et de financer 250 équipes mobiles de

prévention des expulsions locatives. Enfin, nous mobilisons 100 millions d'euros dans le cadre du plan de relance pour construire et rénover des centres d'hébergement, des résidences sociales et des foyers de travailleurs migrants, créer des tiers-lieux alimentaires et rénover les aires d'accueil des gens du voyage. Je voudrais en profiter pour confirmer une nouvelle fois l'engagement du Gouvernement dans le déploiement du plan « Logement d'abord ». La loi de finances donne au ministère les moyens d'une véritable accélération en la matière, notamment par le financement de nouveaux territoires de la mise en œuvre accélérée du plan « Logement d'abord » mais aussi par le renforcement du financement des pensions de famille. Le forfait journalier va évoluer de 16 à 18 euros. Cette revalorisation répond à une demande ancienne et très attendue.

En ce qui concerne le logement social, les objectifs de production sont maintenus cette année ainsi que l'année prochaine à hauteur de 110 000 logements sociaux. Cette année, l'objectif est extrêmement ambitieux. Je ne pense pas que nous atteindrons le chiffre de 110 000, mais l'objectif est de dépasser celui de 100 000 logements sociaux. Pour l'exercice 2021, l'objectif de 110 000 logements sociaux, dont 40 000 PLAI, est atteignable. Nous nous appuyons notamment sur les moyens mis en œuvre dans le pacte d'investissement entre l'État et le secteur HLM entre 2020 et 2022. Bien évidemment, je travaille avec toutes les parties prenantes, les bailleurs sociaux, les collectivités territoriales ainsi que les services instructeurs de l'État pour atteindre cet objectif.

Le deuxième axe d'action du ministère concerne la rénovation des logements. Comme vous l'avez souligné, le plan « France Relance » prévoit de consacrer 6,7 milliards d'euros à la rénovation énergétique et 2 milliards d'euros à la rénovation thermique à destination des ménages, ce qui vient compléter la partie budgétaire classique dédiée au financement de « MaPrimeRénov' » à hauteur de 4 milliards d'euros pour les bâtiments publics de l'État et des collectivités territoriales et de 500 millions d'euros pour la réhabilitation du parc social ainsi que 200 millions d'euros pour les travaux effectués par les PME-TPE. Le ministère maintiendra également un haut niveau de dotation de l'ANAH à hauteur de 650 millions d'euros afin de financer ses interventions en faveur de la lutte contre la précarité énergétique et l'habitat indigne et de soutenir les copropriétés dégradées avec des moyens supplémentaires, notamment pour le déploiement de nouvelles opérations de requalification des copropriétés dégradées d'intérêt national.

Enfin, je suis mobilisée en faveur de la construction neuve et durable, ce qui me permettra, Madame la Présidente, de répondre à votre première question. En effet, nous avons devant nous un risque conséquent de « trou d'air » de la construction. Le rythme annuel de mise sur le marché de logements neufs que nous observions avant la crise avoisinait 450 000 logements. Cette année, la mise à disposition de logements neufs sur

douze mois glissants sera probablement inférieure à 390 000 ou 400 000 logements. Nous sommes confrontés au risque de rester à ce niveau si nous ne nous mobilisons pas. La mobilisation est celle de l'État, et j'y reviendrai, mais également celle des collectivités territoriales et notamment le bloc communal.

J'ai signé la semaine dernière avec l'Association des Maires de France, France urbaine et l'Assemblée des communautés de France ainsi qu'avec tous les professionnels de la construction et du logement un pacte pour la relance de la construction durable. Celui-ci comprend un axe de simplification des procédures ainsi qu'un axe de soutien à l'émergence de projets durables de construction. Je crois qu'il est extrêmement important de relancer une politique de la construction. La mobilisation des acteurs est une condition nécessaire, même si elle n'est pas forcément suffisante. Dans ce cadre, les actions et les ressources des établissements publics fonciers et des établissements publics d'aménagement seront confortés. Il faut faire en sorte que ces opérateurs soient un véritable soutien de cette politique et permettent de développer des projets d'envergure.

À travers le plan « France Relance », deux aides sont dédiées à ces enjeux. Les collectivités territoriales vont bénéficier d'une enveloppe de 350 millions d'euros pour une aide à la densification. Par ailleurs, le financement du recyclage des friches fait l'objet d'un fonds de 300 millions d'euros. Bien évidemment, la question des dispositifs fiscaux s'est posée. Les discussions avec les différentes parties prenantes ont été longues et nourries. La position du Gouvernement a été précisée à l'Assemblée Nationale la semaine dernière. Les députés ont voté en première lecture la prorogation du prêt à taux zéro à l'identique jusqu'à fin 2022 ainsi que la prorogation du dispositif Pinel à l'identique jusqu'à fin 2022, puis une réduction progressive du taux en 2023-2024 à l'exception des opérations exemplaires, qui resteront à définir, mais qui le seront sur le plan écologique ainsi qu'au regard de la qualité des logements. Je pense par exemple à la nécessité de disposer d'un espace extérieur et à un travail sur la taille des pièces et l'organisation des logements. Enfin, nous avons annoncé l'ambition de soutenir davantage et mieux le logement intermédiaire qui constitue un segment important et permet de mettre sur le marché des logements neufs locatifs à prix maîtrisés. Nous nous sommes engagés à revenir devant la représentation nationale dans le courant de l'année prochaine pour définir les modalités de ce soutien accru.

Enfin, comme vous le savez, nous avons ouvert une discussion sur les moyens, l'organisation et le fonctionnement d'Action Logement. L'article 47 du projet de loi de finances, que vous avez cité, contient un prélèvement exceptionnel d'un milliard d'euros. Au-delà de ce prélèvement exceptionnel, j'estime nécessaire de réengager avec Action Logement une discussion sur deux points. Le premier point concerne le fonctionnement et la gouvernance, avec l'objectif d'aller au bout de la réforme de 2016 et de

trouver un fonctionnement satisfaisant ainsi qu'une efficacité plus grande. Le deuxième point concerne les principes d'intervention ainsi que la clarification des rôles et des interventions entre le soutien aux grandes politiques publiques qu'effectue Action Logement – je pense par exemple au financement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) ou d'autres actions de l'ANAH – et les démarches qui font partie du cœur de métier d'Action Logement en matière de soutien à la mobilité et au logement des salariés. Les deux volets forment en réalité un tout. Nous avons envisagé un article d'habilitation à légiférer par ordonnance, mais cet amendement n'a pas été déposé. Je vous confirme qu'il ne le sera pas. Nous donnons une chance à la discussion et à la concertation avec les partenaires sociaux, qui sera engagée avant la fin d'année, ceci durant quelques semaines. J'espère qu'elle sera relativement courte. Elle nous permettra de revenir avant la fin du premier semestre 2021 devant les parlementaires, soit à l'occasion d'une loi de finances rectificative, soit à une autre occasion, pour proposer des aménagements législatifs s'il apparaît que la réforme souhaitée est de niveau législatif.

En attendant, je souhaite conclure avec Action Logement un avenant au plan d'investissement volontaire. Il s'agit de tirer les conséquences de la crise et de l'adoption du plan de relance par l'État et par le Parlement et de mieux coordonner les actions durant les exercices 2021-2022. C'est d'ailleurs à ce titre que je répondrai à votre question sur l'appel des 101 maires. En effet, il me semble que cet avenant au plan d'investissement volontaire d'Action Logement pourrait poser la question d'un soutien renforcé ou d'une visibilité accrue donnée à l'ANRU. Cela fait partie des questions qui ont été soulevées par les maires de banlieue, parmi toutes les questions qui dépassent la politique du logement et qui concernent aussi la santé, l'éducation et la vie associative. En ce qui concerne le logement, je pense que l'une des réponses est de poursuivre cet investissement au travers d'une action volontaire partagée entre l'État et Action Logement.

Je reviens également sur la lutte contre l'habitat indigne, en particulier à Marseille. Je partage assez largement les constats que vous avez exprimés. J'ai l'intention de me rendre à Marseille le 25 novembre pour présider le comité de pilotage du PPA. Je m'y étais rendue quelques temps après ma prise de fonction. Je pense qu'il faut dissocier deux aspects, la prise en charge des familles qui ont été frappées par le drame de la rue d'Aubagne et leur relogement, qui est assez largement en cours, et le fait qu'à la suite de ce drame, la Ville, l'État et la Métropole ont augmenté de manière significative le volume d'arrêtés de péril et d'arrêtés d'insalubrité. Ces acteurs ont commencé à identifier plus précisément les immeubles en difficulté, ce qui a généré un nouveau flux de relogements. Celui-ci est en cours. La plupart des familles de la rue d'Aubagne ont été réinstallées dans de vrais logements, mais cela n'est pas le cas de toutes celles qui ont été confrontées à des situations découvertes après l'effondrement dans la rue d'Aubagne et qui logent encore souvent dans des structures transitoires.

L'État agit d'ailleurs plus largement que son rôle théorique, puisqu'il apporte son financement à la mission d'urgence et de relogement au-delà des ambitions initiales, qui portaient sur une durée plus courte.

Au-delà de la réponse apportée à la situation d'urgence, les opérations de requalification mettent du temps à se mettre en place, qu'il s'agisse de la création de la SPLA-IN, du recrutement de son directeur, de la formalisation du contenu du partenariat ou du lancement des premières actions. Cela résulte également de la coexistence assez forte de programmes d'aménagement sur le territoire marseillais, notamment la requalification du centre-ville, les grands programmes d'aménagement classiques et la reprise des grandes copropriétés dégradées, qui se situent plutôt dans les quartiers nord ou en périphérie. Je crois qu'effectivement, nous devons imaginer un pilotage plus resserré. Ce pilotage est forcément tripartite et associe la ville, la métropole et l'État.

La SPLA-IN a été capitalisée à hauteur de 3 millions d'euros. Le plan « Initiative Copropriétés » se voit soutenu au travers d'une enveloppe supplémentaire de 50 millions d'euros dans le cadre du plan de relance.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Madame la Ministre, je vous remercie. Je vais laisser la parole à Dominique Estrosi Sassone. Nous reviendrons sur la lutte contre le logement indigne. Malheureusement, Marseille n'est pas la seule zone concernée. Je pense aussi à l'Outre-mer ou à la ruralité. Pour avoir conduit cette mission avec Dominique Estrosi Sassone, nous en avons été particulièrement frappées par ces difficultés.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis sur les crédits « Logement » de la mission « Cohésion des territoires ».** – Madame la Présidente, je vous remercie. Madame la Ministre, je vous poserai cinq questions.

Ma première question concerne le champ des bénéficiaires du dispositif « MaPrimeRénov' », qui a été étendu à tous les ménages, y compris les ménages les plus aisés, aux propriétaires-bailleurs ainsi qu'aux copropriétés. Cela permet à tous les propriétaires d'une copropriété qui s'engagent dans une rénovation globale de bénéficier du soutien de l'ANAH. Le fait que vous ayez pu obtenir ces avancées, Madame la Ministre, me paraît très positif. Néanmoins, il me semble qu'il y a un « trou dans la raquette ». Tous en bénéficient à l'exception des bailleurs de locaux commerciaux en pied d'immeuble. J'avoue que je n'en comprends pas la raison. Si le plan de relance prévoit des aides pour les locaux des TPE-PME, les bailleurs n'y auront pas accès pour leur part. Il serait dommageable que leur voix puisse manquer lors de l'Assemblée générale de copropriétés qui déciderait des travaux, au risque de faire échouer ces travaux puisqu'ils seraient les seuls dans l'immeuble à devoir les payer, ceci sans pouvoir bénéficier d'aides. Accueillerez-vous de manière favorable, Madame la Ministre, un amendement qui irait en ce sens ?

Ma deuxième question porte également sur les bailleurs, et plus précisément sur la possibilité d'aboutir au statut du bailleur privé, dont il est très souvent question. Le bailleur privé ne devrait pas être vu comme un rentier, mais comme un entrepreneur de logement. Le rapport du Comité Action Publique 2022 plaide en ce sens et invitait à élargir le débat traditionnel sur tel avantage fiscal ou telle prime pour adopter une démarche globale ayant un impact durable sur la construction de logements. Pensez-vous que nous pourrions lancer une réflexion dans les prochains mois ?

Ma troisième question porte sur le sujet d'actualité plus prégnant de la situation des impayés de loyer. L'Union sociale pour l'habitat fait part d'une hausse structurelle de l'ordre de 10 % du stock d'impayés en raison de la crise sanitaire et de la crise économique. Les inquiétudes gagnent non seulement le parc social, mais également le parc privé. Vous avez réuni hier un observatoire des impayés de loyer. Pouvez-vous nous indiquer quels ont été les premiers échanges ? Concernant les aides, pouvez-vous nous faire un état des moyens déployés ?

Vous avez également parlé dans votre intervention des territoires d'accélération de la politique du « Logement d'abord ». Nous considérons qu'il s'agit d'un point très positif. Deux territoires ont été retenus au titre de l'expérimentation de la politique du « Logement d'abord » dans le département des Alpes-Maritimes, la Métropole Nice Côte d'Azur et la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis. Pourriez-vous nous donner une évaluation ?

Enfin, seriez-vous en mesure de nous apporter des précisions sur les montants et les modalités d'attribution de l'aide aux maires bâtisseurs, que vous avez annoncée ? Je vous remercie.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement.** – Je vous remercie pour ces questions. En premier lieu, j'aurais tendance à dire que je serais favorable au principe d'un amendement. Cependant, je crois que cette demande est satisfaite, ce que nous allons vérifier. En effet, je pense que l'accès des copropriétés au dispositif « MaPrimeRénov' » est un vrai progrès. Il est clair que la rénovation dans une copropriété est déjà suffisamment compliquée. Si chaque copropriétaire a besoin de monter un dossier de demande d'aide et si l'aide varie en fonction des situations personnelles, le dispositif devient totalement illisible. Nous avons donc décidé que la copropriété elle-même pourra demander l'aide « MaPrimeRénov' » par le biais du syndic.

Prenons l'exemple de travaux d'un coût brut d'un million d'euros donnant lieu à une aide de 400 000 euros. Le syndic va réaliser son plan de travaux et l'envoyer à l'ANAH. Il va demander l'éligibilité à l'aide et recevoir cette enveloppe de 400 000 euros, ce qui va donc ramener le prix des travaux à 600 000 euros. Ensuite, le syndic répartira ce montant de

600 000 euros entre les copropriétaires sur la base des tantièmes. Quelle que soit l'identité du copropriétaire et qu'il s'agisse d'un individu ou d'une société commerciale, d'un occupant ou d'un bailleur, la situation est neutre. C'est l'immeuble qui est éligible. Le syndic perçoit l'aide au nom de l'immeuble. Le fait que l'occupant se situe au rez-de-chaussée de l'immeuble et que celui-ci soit un commerce ne crée pas d'exclusion. C'est ce que j'ai compris du dispositif et la réponse formelle que je peux vous apporter aujourd'hui. Je vais néanmoins vérifier ce point, qui m'est indiqué par les services. S'il y avait un blocage sur ce sujet, je serais tout à fait favorable à ce qu'il soit levé, mais je crois que nous n'en avons pas besoin.

Votre deuxième question concerne le statut du bailleur privé. Nous avons fait le choix de proroger les aides à l'investissement locatif sous leur forme actuelle, à savoir le dispositif Pinel, avec une visibilité intacte en 2021-2022 ainsi qu'une visibilité plutôt en régression à partir de 2023, à l'exception des opérations dites exemplaires. Je vous accorde que cela ne répond pas à la totalité de la question posée. Celle-ci me semble comprendre un élément relatif à la valorisation de l'action utile de fourniture de logement qu'est la mise en location par un propriétaire. Elle porte également sur la question de l'amortissement du bien en dehors de tous les dispositifs spécifiques liés à des niches plus petites (Pinel, Denormandie, etc.). Je trouverais intéressant de pouvoir conduire une réflexion sur ce sujet, mais je pense qu'elle n'aboutira pas dans le cadre du PLF 2022. En revanche, il me paraîtrait utile qu'elle puisse être mise en œuvre afin de préparer une éventuelle réforme plus ambitieuse. Ce sujet revient régulièrement. Nous pourrions l'instruire de façon plus précise. Je rappelle qu'il mobilise des masses financières importantes. Soit les amortissements sont très faibles, soit la dépense fiscale sera plus élevée que la somme des dépenses fiscales spécifiques actuellement intégrées au budget. Pour autant, cela n'empêche pas d'approfondir cette réflexion.

Concernant les impayés de loyer, je partage vos inquiétudes. Toutefois, je vous avoue une forme de frustration au sujet de l'absence de données plus solides. J'ai donc souhaité créer un observatoire des impayés de loyer, que j'ai réuni hier. J'y ai convié la totalité des acteurs susceptibles d'être intéressés et de partager des données, tels que l'ANIL, les associations du contrôle de l'exclusion, le monde du logement social au travers de l'USH ainsi que les propriétaires privés au travers de l'Union nationale des propriétaires immobiliers, Action Logement ainsi que les collectivités territoriales. Chacun de ces acteurs perçoit des signaux.

Le tour de table que nous avons organisé hier nous a permis de partager des inquiétudes, mais nous n'avons pas beaucoup de signaux tangibles à ce stade. L'ANIL constate une augmentation des demandes des consultations. L'USH ne constate pas de hausse des montants d'impayés, mais exprime des interrogations. Les propriétaires privés n'enregistrent aucun signe pour l'instant. Les départements n'ont pas constaté

d'augmentation des dépenses liées au Fonds de solidarité pour le logement. Pour autant, rien ne dit que cela ne va pas se produire. Je prends donc ces observations avec précaution et affirme simplement qu'à ce stade, les inquiétudes exprimées de façon légitime n'ont pas encore produit de demandes massives de prise en charge au travers des aides départementales ou au travers de la relation avec les propriétaires. Les signaux intermédiaires de consultation, par exemple, sont plus importants.

Je rappelle qu'il existe des aides. L'aide proposée par Action Logement à hauteur de 150 euros par mois, durant deux mois maximum, a été portée à six mois maximum. De plus, certaines caisses de retraite proposent également des aides, notamment l'AGIRC-ARRCO et son dispositif d'aides nationales. S'y ajoutent les aides locales telles que les Fonds de solidarité pour le logement, les FSL.

Nous avons décidé de travailler dans trois directions. D'une part, il faut essayer de mieux colliger les données afin de construire un indicateur en avance de phase. D'autre part, il faut bien informer les locataires, notamment les locataires du secteur privé. Concernant les locataires du parc social, une charte a été rédigée durant le premier confinement. Les bailleurs sociaux se sont engagés à la republier et la partager. En revanche, l'information des locataires du secteur privé repose sur les grands réseaux qui assurent la gestion d'une partie significative du parc. Ils doivent être informés du fait qu'en cas de difficultés, il vaut mieux signaler celles-ci rapidement et mettre en avant le rôle des agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL) en première intention, puis les travailleurs sociaux. Enfin, sur ma proposition, le Premier ministre a mandaté le député Nicolas Démoulin au sujet de la prévention des expulsions locatives. L'objectif est de faire en sorte que les mesures plus structurelles soient reprises dans son rapport et soient mises en œuvre.

Concernant l'accélération de la mise en place de la politique « Logement d'Abord » sur les territoires, le dispositif fonctionne de façon satisfaisante. Vingt-trois territoires avaient candidaté au premier appel à manifestation d'intérêt. Les résultats sont meilleurs dans ces territoires que dans le reste de la France. Le nombre d'attributions de véritables logements aux personnes en situation d'hébergement a augmenté de 14 % dans ces territoires en deux ans, contre 8 % sur l'ensemble du territoire national. Nous réalisons des efforts spécifiques qui produisent leurs effets. Nous avons lancé un nouvel appel à manifestation d'intérêt. Les retours sont prévus pour le 11 janvier. Nous avons déjà reçu une trentaine de lettres d'intention. Le PLF prévoit une enveloppe de 12 millions d'euros pour financer ces nouveaux territoires d'accélération. Il s'agit donc d'une politique prometteuse.

Enfin, je reviens sur l'aide à la relance de la construction durable, qui se traduit par une enveloppe de 350 millions d'euros sur deux ans. Il s'agit d'une aide au mètre carré quand le nombre de mètres carrés du permis de

construire octroyé est supérieur à un seuil de densité fixé selon cinq niveaux différents en fonction de la densité de la zone. Cela permet de ne pas traiter de la même manière les zones rurales et les centres-villes. Cette aide calibrée à hauteur de 100 euros par mètres carrés au-delà du seuil de densité moyen sera versée automatiquement. Les permis de construire seront enregistrés dans la base de données de l'administration, intitulée Citadelle, qui rassemble tous ces permis. Le premier versement est prévu en octobre 2021. Le deuxième versement interviendra courant 2022 de façon automatique.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous remercie pour ces réponses précises. Nous avons de nombreuses questions à vous poser, mais mes collègues ont l'habitude d'être concis. Je donnerai la parole à Mme Valérie Létard, puis à Marie-Noëlle Lienemann.

**Mme Valérie Létard.** – Je vous remercie, Madame la Ministre ainsi que Madame la Présidente.

Comme vous le savez, nous avons accueilli très favorablement la décision du Gouvernement de ne pas déposer l'habilitation à légiférer par ordonnances sur la réforme d'Action Logement. Cet engagement était un préalable indispensable. Nous espérons collectivement, puisque nous avons travaillé à quatre sur ce rapport, que cette décision permettra d'ouvrir un véritable temps de dialogue, sans menaces, où chacun pourra assumer les responsabilités qui sont les siennes. Vous nous avez donné des précisions sur le processus, ses différentes étapes ainsi que sur les idées directrices du Gouvernement. Nous soutenons pleinement la volonté que vous avez exprimée d'aboutir à un texte législatif en bonne et due forme, qui sera débattue au Parlement au printemps prochain, comme nous venons de l'entendre. Des auditions que nous avons menées dans le cadre de la mission « flash » et auxquelles vous avez bien voulu participer, nous retenons qu'Action Logement est à la fois un pilier du pacte social et un atout pour notre pays. C'est un groupe puissant, la première foncière d'Europe, et efficace. Il nous semble que des progrès significatifs ont été réalisés par rapport aux différents rapports d'inspection qui nous ont été transmis et qui portent pour l'essentiel sur la période 2016-2018. De nouveaux progrès sont bien évidemment attendus, ce qui est bien normal pour un acteur aussi important.

De notre point de vue, il y a trois éléments incontournables pour aboutir à un consensus sur la réforme. Le premier élément est la préservation de la Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) comme ressource dédiée au logement. C'est pourquoi nous nous opposerons aux nouveaux prélèvements budgétaires opérés sur Action Logement à l'occasion du projet de loi de finances. Vous comprenez bien Madame la Ministre, qu'un prélèvement d'un milliard d'euros susceptible d'être affecté à l'APL nous interroge beaucoup plus encore que nous aurait interpellé un milliard d'euros sur l'investissement pour accompagner l'effort de construction. De plus, le risque de récurrence de cette mesure est absolument énorme, ce qui

nous interpelle au moment où nous allons entamer la concertation. Vous savez que cela remet en question la récupération de la participation des employeurs à l'effort de construction, la PEEC qui permettrait de poursuivre la dynamique.

Il est difficile de relancer un dialogue confiant en captant une grande partie des ressources du groupe cette année. En outre, nous estimons que la gestion paritaire doit être préservée et que le patrimoine immobilier, qui est un bien commun puisque l'héritage de 70 ans de cotisations, doit être sécurisé.

Nous devons également travailler sur plusieurs axes de progrès. Concernant une gouvernance plus fonctionnelle, nous partageons votre souhait d'évoluer vers une ligne hiérarchique plus assumée. Outre le lien emploi-logement à rénover pour répondre à la demande des entreprises comme des salariés, l'amplification de la territorialisation des politiques menées est un autre axe de travail auquel nous souhaitons que les élus locaux puissent être associés. Tel était d'ailleurs le but du Comité des partenaires, prévu par la loi ELAN, qui n'a pas été mis en œuvre. Madame la Ministre, sur ce dernier point, comment comptez-vous rendre possible cette participation des élus locaux à la réforme d'Action Logement ?

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Madame la Ministre, Mme Valérie Létard ayant fait le point sur Action Logement, je n'aborderai pas cette question, sur laquelle nous sommes d'accord. Concernant les APL, nous nous situons dans une période où la contemporanéité va se mettre en place. Il reste à savoir si vous disposez d'estimations sur le nombre de personnes qui ne vont plus recevoir les APL dans le cadre de ce mécanisme. D'après ce que j'ai compris, les économies prévues portent sur un montant d'environ 800 millions à un milliard d'euros, mais elles seront finalement réduites à la moitié au regard de la situation sociale.

Par ailleurs, ne pensez-vous pas qu'il faut tirer les leçons de cette crise ? Les APL sont non seulement un élément de solvabilité fondamentale pour nos concitoyens modestes, mais également pour les propriétaires qui, dans les périodes difficiles comme celle que nous avons connue, touchent les loyers au travers du système de paiement direct. Cela produit un effet de stabilisation du système très important. Ne pensez-vous pas qu'il faut revenir sur la volonté de réduire le champ et l'ampleur des APL ? Nous avons déposé un projet de loi pour l'efficacité des APL qui a été voté par le Sénat. Pensez-vous y donner une suite ? Concernant la relance du logement social, il faut que les loyers de sortie correspondent aux revenus des Français, ce qui est de plus en plus difficile dans l'équilibre budgétaire actuel. Ne croyez-vous pas que l'un des éléments de la relance, à défaut d'une baisse générale de la TVA qui a donné lieu à un débat en Allemagne, mais pas en France, est qu'il serait urgent de fixer une TVA à 5,5 % pour le logement social ? Je vous rappelle que cette règle a été maintenue pendant très longtemps et ne s'oppose en rien aux règles européennes. Dans ce cadre,

ne faut-il pas accélérer le bail réel solidaire (BRS) et aider au maximum les organismes pour le foncier solidaire ? Accepteriez-vous que les départements aient le droit de réaliser des garanties d'emprunt s'agissant des organismes de foncier solidaire (OFS) ? Évidemment, cela n'est pas une obligation, puisque les communes et les communautés y ont droit. En revanche, les départements n'ont pas le droit de garantir les prêts des OFS et les communes n'en ont pas les moyens. Même s'il y a d'autres débats techniques, il me semble important de souligner ce point. Par ailleurs, l'accession sociale à la propriété est en crise. Elle a plutôt augmenté dans notre pays, mais nous ne parvenons pas à solvabiliser la partie sociale qui concerne les foyers rémunérés à hauteur de deux fois le SMIC.

Nous entendons dire tous les ans que le prêt à taux zéro sera prolongé d'un an, mais ce *stop and go* est complètement délirant. Si la vente d'une maison ou d'un appartement intervient en milieu d'année, il n'est pas possible au regard du temps de financement de s'assurer d'un accès au PTZ l'année suivante. Ce système a donc un effet négatif sur la production de l'accession sociale. Ne croyez-vous pas qu'au regard des mesures prises par les banques qui restreignent l'accès au crédit, il faudrait expérimenter pour les catégories les plus modestes l'idée d'une prime d'accession sociale, quitte à la localiser pour éviter l'étalement urbain et permettre le renouvellement des centres-villes ? Je rappelle qu'aujourd'hui, le souhait de réaliser une opération d'accession sociale dans les centres-villes se heurte à de tels surcoûts qu'il n'est pas possible d'en rester à un prix raisonnable, à moins d'une perte de confort qui ne rend plus l'opération attractive. Nous assistons à une paupérisation de nos centres-villes.

Enfin, nous craignons un manque d'ambitions quant au bilan carbone. Il existe une grande différence entre le bilan carbone en valeur énergétique et le bilan global, qui englobe les matériaux, la nature des chantiers et les éléments de construction. La France entend réduire le niveau des gaz à effet de serre, mais il faut tenir compte des politiques d'importation. Par conséquent, je plaide pour que nous soyons très attentifs à la nécessité de renforcer la part du bois dans la construction et dans les travaux. Il s'agit d'un point important dans le soutien à la mise en œuvre d'un bilan carbone offensif dans la construction, notamment dans le logement social.

**Mme Viviane Artigalas, rapporteure pour avis sur les crédits « Politique de la ville » de la mission « Cohésion des territoires ».** – Madame la Ministre, je ne reviendrai pas non plus sur Action Logement. J'aborderai trois points.

Le premier point concerne l'appel des 101 maires. Vous souhaitez apporter un soutien supplémentaire à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), mais pour le moment, c'est plutôt Action Logement qui lui apporte ce soutien, tout particulièrement le déploiement du NPNRU. Toutefois, nous voyons bien que les projets ne sont pas mis en œuvre, ceci

pour plusieurs raisons. Les bailleurs sociaux sont en difficulté. En conséquence du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS), ces bailleurs sociaux ne peuvent pas vendre de logements et donc financer de nouveaux programmes de construction. Nous constatons également les difficultés des collectivités territoriales dans l'autofinancement de ces projets. Enfin, il existe un manque de visibilité sur le long terme. Action Logement finance une grande partie du NPNRU. Or les investisseurs sont en difficulté, puisqu'ils n'ont pas de visibilité sur le devenir des financements d'Action Logement.

Ma deuxième question concerne le prêt à taux zéro. Je rejoins le point de vue de Mme Marie-Noëlle Lienemann. Dans le cadre de la loi de finances pour 2018, la quotité susceptible d'être financée par le PTZ a été divisée par deux. Elle a évolué de 40 à 20 % pour 95 % du territoire français, à savoir dans les zones B2 et C. Cette différence de traitement a créé des inégalités territoriales et des ruptures d'égalité entre les Français. Paradoxalement, c'est dans les zones les moins tendues, où les prix sont encore accessibles aux ménages que le PTZ prend tout son sens, à l'instar de l'APL-Accession. En même temps, faisons confiance aux élus locaux. Nous disposons d'outils. Vous invoquez le problème de l'artificialisation des sols, mais toutes les communes et les intercommunalités sont engagées dans des Plan locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI). Dans chaque département, et tout particulièrement en milieu rural, il est possible de recourir aux commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). Ces outils me semblent intéressants pour favoriser l'accession à la propriété dans les zones détendues.

Enfin, le dernier point concerne les jeunes, qui sont en grande difficulté au regard des APL et de la contemporanéité des aides. Il faudrait prévoir une compensation ou une dérogation à ce principe pour les jeunes étudiants qui accèdent à l'emploi. J'ai déjà exprimé cette demande.

**M. Franck Menonville.** – Madame la Ministre, vous avez une politique ambitieuse en matière de rénovation des logements et de rénovation énergétique. C'est aussi le cas des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), notamment dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Ma question est très simple et tient compte des remontées de terrain. Aujourd'hui, les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) sont programmées sur des périodes de trois ans. Il faut souvent un an au moins pour les mettre en place. Le temps nécessaire pour les organiser sur les territoires est ensuite très réduit. La demande qui m'est exprimée et que je relaye consiste à pouvoir augmenter leur durée jusqu'à environ cinq ans.

**M. Joël Labbé.** – Madame la Ministre, je souhaite vous interroger sur la question de l'habitat léger et du hameau léger. Nous connaissons les

difficultés de logement d'une partie de la population. Celles-ci s'accroissent. Nous savons également que les choix de logement d'une partie de la population, plutôt jeune, portent sur l'habitat réversible, écologique et socialement juste. Un certain nombre de maires souhaitent l'accueil de ce type de ménages avec enfants. Vous en connaissez tous sur vos territoires. Toutefois, ils ne disposent pas encore d'un cadre juridique suffisant pour que ce processus puisse être effectué en toute sécurité. Les maires et les personnes concernées souhaitent que ce cadre soit beaucoup plus sécurisé. Par ailleurs, la question du terrain de l'assiette de l'habitat peut être résolue. Celui-ci peut rester un bien communal mis à la disposition de ménages par bail emphytéotique. L'association « Hameaux légers et Habitat léger » a effectué un important travail sur ce sujet. Elle est en attente d'une réponse du Gouvernement.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je donne la parole à M. Philippe Dallier, rapporteur spécial de la commission des finances.

**M. Philippe Dallier.** – Mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser mon absence en début de séance, puisque la commission des finances s'est réunie pour examiner les crédits de la mission. Comme vous l'imaginez, et même si ce sujet ne fait pas directement partie des crédits de la mission, nous avons évoqué l'avenir d'Action Logement, qui s'est trouvé au centre de nos interrogations. Pour en avoir discuté avec nos collègues, nous attendons que le Gouvernement explicite clairement ses intentions. Madame la Ministre, les chiffres du logement ne sont pas bons depuis trois ans. Il y a des raisons à cela. À mon avis, celles-ci se cumulent. Ces facteurs sont le RLS, la réduction du PTZ, le dispositif Pinel, les questions sur l'avenir d'Action Logement ainsi que les incertitudes sur le financement des collectivités territoriales, auxquelles s'ajoute la crise sanitaire. Cet ensemble crée un important problème de visibilité et de confiance. Si vous ne levez pas ces interrogations, le mouvement ne repartira pas, en tout cas il n'atteindra pas le niveau dont nous aurions besoin.

Concernant le plan de relance, j'ai l'impression que le logement n'est pas dans le viseur du Gouvernement. Certes, vous réalisez un effort en matière de rénovation énergétique, mais vous n'agissez pas vraiment sur le champ de la construction. Il a fallu arracher les dispositions relatives à la prolongation du dispositif Pinel. Dans les détails, l'aide aux maires qui agissent en faveur de la densification n'est guère importante. S'y ajoutent les incertitudes sur la disparition de la taxe d'habitation et l'absence de compensation des exonérations de la taxe foncière pour les communes. Ces éléments créent une grande incertitude, qui n'est pas favorable à la relance. Vous aviez l'opportunité de donner un grand coup d'accélérateur dans le cadre du plan de relance, mais cela n'est pas le cas pour la construction neuve. Concernant la rénovation énergétique, les crédits apportés au dispositif « MaPrimeRénov' » sont de même niveau que l'enveloppe allouée au CITE en 2019. Cela n'est pas le *booster* que nous pourrions attendre au

travers du plan de relance. Pourtant, les entreprises de la construction ont repris leur activité malgré la crise sanitaire. Ces activités ne sont pas concernées par les délocalisations et la demande des Français nécessiterait de construire 500 000 logements par an. Cela n'est pas le cas, ce qui crée des déceptions.

**M. Daniel Laurent.** – Madame la Ministre, l'aménagement du territoire est le grand oublié de ces dernières décennies. Nous savons que le logement est l'élément clé sur nos territoires pour le développement local et l'installation des familles. Nous n'avons de cesse de le répéter. L'État doit être un facilitateur. Les contraintes réglementaires sont malheureusement pléthore. Dans le cadre de la dernière campagne sénatoriale que nous venons de vivre, de nombreux élus nous ont fait part des difficultés auxquelles ils sont confrontés. La question de l'habitat indigne ou des biens inoccupés est prégnante dans nos territoires ruraux. L'accès au logement et le renforcement des aides fiscales pour la réhabilitation du bâti existant est un enjeu de développement des territoires ruraux et des centres des bourgs pauvres.

Les plans locaux d'urbanismes (PLU), les schémas de cohérence territoriales (SCOT), les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) destinés à fixer les règles générales des projets à mener provoquent des incompréhensions chez les élus des territoires ruraux. Peu de foncier est mobilisable au détriment des communes. L'économie de la consommation du foncier s'entend, mais certaines communes n'ont quasiment plus aucune possibilité de réalisation. Aujourd'hui, la crise sanitaire nous montre que certaines populations souhaitent un retour vers nos territoires ruraux.

Mentionnons également la surinterprétation des textes de la loi « Littoral » par les services de l'État, qui génère également des incompréhensions de la part des élus du littoral. Vous avez indiqué, Madame la Ministre, que vous serez attentive à ce que les collectivités territoriales respectent les obligations de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) et appliquent le droit dans toute sa rigueur. Or nous arrivons à l'échéance triennale et au début des procédures contradictoires dans une période de crise avec les contraintes afférentes. Il convient d'en tenir compte pour permettre aux communes d'avancer dans les projets. Vous savez notamment qu'au sein des territoires littoraux, les contraintes sont malheureusement nombreuses, et plus particulièrement d'ordre environnemental. Pour conclure, une politique favorable à la relance de la construction en milieu rural favorisera l'attractivité du monde rural et le dynamisme social et économique. Quelles réponses apportez-vous sur tous ces sujets ? Vous voulez développer la construction. Nous en avons besoin, mais les vœux pieux ne suffisent pas. Que fait-on sur les territoires ruraux ? Pour répondre à la problématique soulevée par M. Philippe Dallier, les contraintes sont trop importantes. Les maires sont démunis.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Madame la Ministre, je souhaite poser quelques questions. Aujourd’hui, les enjeux de la sobriété foncière ou de la définition de l’artificialisation des sols sont au cœur des propositions de la Convention citoyenne pour le climat. Je voudrais connaître vos orientations en la matière. Comment devons-nous interpréter la suppression du versement pour sous-densité dans le PLF ? Par ailleurs, je souhaite revenir sur la RE 2020, qui tarde à être définie et inquiète les soutiens à la filière du bois et des produits biosourcés. Dans le cadre de cette RE 2020, nous attendions une décision et un acte fort permettant de remplir les objectifs de la Stratégie nationale bas-carbone. Nous souhaitons la prise en compte des matériaux biosourcés qui captent le carbone et le séquestrent pendant toute la durée de vie du produit, depuis le prélèvement de la matière première dans la forêt jusqu’à la destruction du bâtiment. De nombreuses interventions mettent l’accent sur l’approche la plus minimaliste possible. J’insiste donc sur l’intérêt du bois au regard des enjeux de la Stratégie nationale bas-carbone et des volumes de logements à construire dans des délais rapides. Madame la Ministre, pensez-vous maintenir un critère de carbone biogénique stocké dans le décret de la RE 2020 ? Pensez-vous que nous en disposerons rapidement ?

**M. Patrick Chaize.** – Madame la Ministre, je souhaite vous poser une question similaire à celle de Mme Anne-Catherine Loisier. Elle concerne le RE 2020 et plus particulièrement les engagements pris pour atteindre les objectifs ambitieux et nécessaires fixés à l’horizon 2030. Quels éléments de votre budget sont de nature à nous rassurer sur cette direction ? Je souhaite notamment que vous évoquiez l’utilisation des bois locaux.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Madame la Ministre, la construction devient impossible en zone rurale. Il s’agit d’un véritable parcours du combattant. La crise sanitaire rebat les cartes de l’aménagement du territoire. Nous assistons aujourd’hui à la tendance de nombreux citadins à revenir vers le monde rural. La demande est relativement forte sur l’ensemble du territoire national. Or, les collectivités territoriales sont freinées dans la fourniture d’autorisations et de permis de construire pour plusieurs raisons, notamment l’artificialisation des sols, la nécessité de ne pas utiliser trop de surfaces agricoles, le fait de favoriser l’habitat urbain des métropoles et, pour conséquence, le fait de privilégier l’habitat vertical par rapport à l’habitat horizontal ainsi que la mobilité, puisqu’il faut réaliser des économies en termes d’émissions de CO<sub>2</sub>. Les surfaces sont très limitées au sein d’un certain nombre de collectivités, Les avis des organismes, des schémas de cohérence territoriale, des CDPENAF ainsi que les avis administratifs sont divers.

Dans le cadre du plan de relance, quelles mesures pouvez-vous mettre en place pour libérer un peu l’étai administratif pour les communes des zones rurales qui désirent développer leur urbanisme ? Comment lever toutes ces contraintes et faire confiance aux élus ?

**M. Michel Bonnus.** – Madame la Ministre, les élus locaux dans les communes carencées en logements sociaux ont le sentiment que le calcul des pénalités n'est pas lié à des éléments objectifs. Ils ont besoin de davantage de visibilité au sujet du calcul de ces pénalités. Les élus ont également besoin de renforcer le dialogue avec les préfets. Ces derniers doivent prendre en compte la situation de chaque commune et les moyens qu'elles mettent en œuvre pour favoriser la production. Il est impératif de motiver systématiquement les arrêtés de pénalités afin que les décisions ne soient pas simplement verticales, mais découlent de véritables décisions.

Nous avons effectué un comparatif entre les départements. Nous constatons que les pénalités sont complètement différentes alors qu'il s'agit de la même taxe et des mêmes strates. Il faut rétablir le dialogue entre les communes et les exécutifs locaux et aider les municipalités à mieux orienter leurs futurs projets de production. Il ne faut pas de défiance, mais des relations de partenariat

**M. Daniel Salmon.** – Madame la Ministre, ma question recoupe les interrogations qui ont déjà été exprimées, en particulier par Mme Marie-Noëlle Lienemann. Dans les métropoles, nous avons densifié depuis longtemps et reconstruit la ville sur la ville, ce qui est une bonne affaire au niveau de l'artificialisation des sols. Toutefois, ce phénomène n'est pas encore vraiment initié dans les petites villes et les villages, où l'on a tendance à construire en périphérie, puisqu'il est très coûteux d'engager des rénovations en centre-ville. Vous savez bien que, dans de nombreux villages, des maisons de centre-ville sont plus ou moins abandonnées, car elles sont indignes au regard de l'habitat d'aujourd'hui. Quelles propositions exprimez-vous pour qu'il devienne plus intéressant de rénover une maison de centre-ville que de construire en périphérie ? Nous avons parlé d'énergie grise. Lorsque l'on reconstruit la ville sur la ville, c'est bien souvent au prix de nombreuses démolitions. Chaque fois que nous démolissons dans une ville, nous émettons beaucoup de carbone, qui est gaspillé.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Madame la Ministre, je souhaite revenir sur le temps de carence lié au non-versement des APL durant le mois de la première demande. Nous avons voté il y a quelques mois un texte dont l'objectif était de supprimer ce mois de carence. L'Union sociale pour l'habitat a également exprimé cette demande dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021. Malheureusement, à l'occasion de la crise actuelle, le nombre de Français éligibles aux APL va fortement s'accroître. Les Français de l'étranger, que je représente, ont été des milliers à rentrer obligatoirement en France. Certains ont même dû déménager en quelques jours. Ils sont rentrés sans argent et ont perdu leur emploi. Ils se trouvent aujourd'hui dans une situation financière grave. Leurs besoins sont importants dès le premier jour de leur arrivée en France. Je souhaite connaître la position du Gouvernement à ce sujet.

**M. Christian Redon-Sarrazy.** – Madame la Ministre, je souhaite attirer votre attention sur un sujet relatif à la construction neuve. Il s’agit du problème soulevé par la caducité prochaine des plans d’occupation des sols (POS) en raison de la situation particulière actuelle et passée. La loi du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique a reporté la caducité des POS au 31 décembre 2020 pour les communes faisant partie d’une intercommunalité n’ayant pas achevé l’élaboration d’un plan local d’urbanisme intercommunal. Ce délai supplémentaire avait été octroyé afin de ne pas pénaliser les communes concernées par une situation dont elles ne sont pas responsables, mais qui entraîne l’annulation de leurs documents d’urbanisme. Bien entendu, ce report devait également laisser le temps aux intercommunalités impliquées pour faire aboutir leur Plan local d’urbanisme intercommunal (PLUI).

La crise sanitaire et la période de confinement n’ont malheureusement pas permis aux collectivités qui avaient en charge ces procédures d’avancer de façon satisfaisante. Un certain nombre d’entre elles n’auront pas achevé leur PLUI avant le 31 décembre 2020, date butoir que j’ai rappelée tout à l’heure, entraînant de fait le retour à l’application du règlement national d’urbanisme (RNU), ce que redoutent les communes concernées. En effet, les décisions des services instructeurs en application du RNU sont souvent très restrictives en matière de constructions nouvelles. Durant cette période, le Gouvernement a pris plusieurs ordonnances, en accord avec les lois votées au Parlement pour permettre à notre pays de s’adapter à cette situation exceptionnelle. Certaines sont relatives à l’urbanisme et à la construction. Elles ont ainsi permis de proroger les délais échus ou impactés pendant la période d’urgence sanitaire et d’adapter certaines procédures administratives. Nous vous demandons qu’un report au 31 décembre 2021 soit acté le plus rapidement possible afin de rassurer les communes concernées et d’apporter souplesse et sérénité aux élus intercommunaux, notamment ceux qui sont issus du dernier renouvellement des exécutifs, vis-à-vis d’une procédure complexe dans laquelle leurs marges de manœuvre est souvent assez réduite.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je vous remercie et vous signale qu’une proposition de loi de notre collègue Rémi Pointereau va dans ce sens.

**Mme Sylviane Noël.** – Madame la Ministre, comme j’ai déjà eu l’occasion de le faire à de multiples reprises avec votre prédécesseur, je souhaite profiter de cette audition pour vous sensibiliser sur l’absolue nécessité de territorialiser davantage les politiques dédiées au logement. Le zonage ABC affecté à de nombreuses communes se révèle inadapté. Ce zonage prend en considération la tension du marché immobilier local comme critère de classement. Or nombre de communes sont classées en zone B2 alors qu’elles mériteraient un classement en zone B1.

À titre d’exemple, à Chamonix, le coût moyen du mètre carré s’élève à 6 500 euros pour un appartement et 8 600 euros par mètre carré pour une

maison. Pour un habitant de Chamonix consacrant l'intégralité de son salaire à l'achat de son bien immobilier d'une surface de 70 mètres carrés seulement, plus de vingt-quatre années seront nécessaires à cette acquisition, contre six ans et demi en moyenne pour le reste du territoire national - des chiffres pratiquement sans équivalence en France. Bloquée en zone B2, la commune est ainsi privée de nombreuses aides à l'investissement locatif intermédiaire, notamment du dispositif fiscal de TVA à taux réduit qui s'applique aux logements intermédiaires portés par les investisseurs en zone A et B1. La mise en œuvre d'un zonage et de dispositifs adaptés aux particularités du territoire constitue un enjeu majeur pour le maintien des populations, le dynamisme économique et la vitalité des services publics.

J'avais eu connaissance d'une expérimentation intéressante menée en Bretagne. Contrairement au reste du territoire, ce sont les collectivités locales qui y déterminent les zones où la tension immobilière est forte et qui peuvent donc bénéficier du dispositif. L'objectif est de permettre une meilleure adéquation de la loi Pinel avec les enjeux territoriaux. La question est simple. Envisagez-vous un élargissement de ce dispositif à d'autres territoires ?

**M. Jean-Claude Tissot.** – Madame la Ministre, j'ai deux questions principales à vous poser. Tout d'abord, je souhaite revenir sur la prime à la transition énergétique « MaPrimeRénov' » et rappeler l'ampleur des travaux de rénovation thermique. Nous avons demandé il y a plusieurs années l'élargissement de cette aide aux ménages plus modestes. Elle constitue une décision de bon sens. Toutefois, il convient de continuer à réfléchir sur ce sujet. Les ménages en situation de précarité pourront-ils utiliser cette prime si le reste à charge en matière de travaux reste trop élevé ? Dans le cadre du projet de budget, le dispositif « MaPrimeRénov' » est doté d'une enveloppe de 740 millions d'euros à laquelle il convient d'ajouter l'enveloppe de 1,75 milliard d'euros résultant du plan de relance. Les crédits mobilisés sont-ils réellement à la hauteur de l'enjeu visant à mettre fin aux passoires thermiques le plus rapidement possible et atteindre les objectifs de neutralité carbone en 2050 ? Le déploiement plus ambitieux des crédits permettrait d'atteindre un niveau de 750 000 logements par an. Madame la Ministre, quels sont vos objectifs concrets en matière de rénovation thermique des logements pour l'année à venir ?

Je souhaite également vous alerter sur le sujet des aides au logement. Durant ces trois dernières années, les décisions successives du Gouvernement en matière d'aide au logement sont édifiantes : baisse de 5 euros des APL en 2017, gel du barème des APL et suppression de l'APL-Accession en 2018. Après de multiples reports, la mise en œuvre de la contemporanéité des aides au logement devrait avoir lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les économies générées par cette réforme sont bien inférieures aux estimations initiales du Gouvernement. Les prévisions portent sur 750 millions d'euros d'économies au lieu des 1,2 milliard d'euros annoncés.

Alors que la précarité touche 25 % des jeunes de 18 à 24 ans, le Gouvernement persiste en refusant de réévaluer les aides au logement et en s'opposant à une indexation sur l'indice de référence des loyers. Ce projet de loi de finances ne prend pas la mesure de la gravité de la situation sociale et de l'augmentation du nombre de personnes qui sont en train de tomber dans la précarité.

En cette période de crise sanitaire, économique et sociale, il est grand temps de réagir. Madame la Ministre, ma question sera identique à celle qui avait été posée à vos prédécesseurs l'an dernier. Cependant, nous nous situons cette année dans un contexte bien plus grave. Envisagez-vous de revoir vos décisions sur les aides au logement afin qu'elles n'impactent pas aussi brutalement les jeunes de 18-24 ans qui doivent déjà lutter pour ne pas tomber dans une situation de grande précarité ?

**M. Laurent Somon.** – Madame la Ministre, je souhaite compléter les remarques sur la construction en milieu rural, qui est extrêmement difficile. Je rejoins les observations de Daniel Laurent au sujet de la réglementation. La multiplication des avis nécessaires pour obtenir les autorisations rend la situation très complexe. Ne pourrait-on pas regrouper les différentes commissions au lieu du morcellement actuel qui rend le processus d'autorisations encore plus complexe ?

Je rejoins le point de vue de M. Jean-Marc Boyer quant à la réutilisation des terres. Je pense que nous sommes bien conscients de ce problème, mais qu'il manque un certain nombre de définitions dans la réglementation. Les services de l'État se retranchent souvent derrière la définition de la « dent creuse » à l'intérieur du périmètre à urbaniser, considérant qu'elles sont soit trop petites, soit trop grandes et empêchent de pouvoir construire, même en zone urbanisée. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. Daniel Salmon. Il n'y a pas forcément moins de facilités en zone très rurale pour pouvoir construire, même en milieu urbanisé.

Par ailleurs, je souhaite rappeler une proposition que nous avons exprimée auprès du Président de la République lors du Grand débat. Il s'agit de pouvoir créer une commission sur le logement au niveau rural. Je rejoins en effet les préoccupations exprimées par Mme Marie-Noëlle Lienemann sur la territorialisation en matière de construction. Cette commission réunirait la commune, les représentants de l'agriculture pour le contrôle de la consommation des terres agricoles ainsi que le département et la préfecture pour le contrôle de l'égalité. Cela permettrait d'étudier de façon plus pragmatique la nécessité de la construction en milieu rural.

Enfin, rejoins les propos de M. Joël Labbé à propos de l'habitat léger. En zone rurale, il s'agit d'une opportunité pour le développement économique, notamment dans le cadre de la diversification agricole. Il faudrait se pencher sur les moyens de faciliter le développement de cet habitat léger. Enfin, quelles mesures d'accompagnement sont proposées en

milieu rural ? Vous souhaitez faire évoluer les pratiques en matière de chauffage et d'efficacité énergétique en supprimant les aides à la rénovation pour les systèmes de chauffage à base de fuel. Envisagez-vous de soutenir le recours au bioliquide pour le milieu rural ? Quelles aides est-il possible d'y développer ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci à tous. Je souhaite poser une dernière question à Madame la Ministre. Comme vous le savez, les années électorales sont souvent des années creuses pour la construction. Le renouvellement des assemblées départementales et régionales interviendra en 2021. Ces élections vont probablement être repoussées au mois de juin. Pensez-vous que ce processus peut constituer un frein dans l'avancée des grands projets ? J'ai cette inquiétude, même si j'espère que cela ne sera pas le cas.

**Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée auprès de la ministre de la transition écologique, chargée du logement.** – Madame la Présidente, Mesdames les sénatrices et Messieurs les sénateurs, je vous remercie pour toutes ces questions. Je vais m'efforcer d'y répondre dans l'ordre.

Concernant Action Logement, je vous ai parlé de l'intention du Gouvernement. Les deux principaux objectifs sont l'amélioration du fonctionnement et de la gouvernance ainsi que la clarification des interventions d'Action Logement. En ce qui concerne les niveaux d'intervention et la place d'Action Logement dans le paysage du logement, la baisse de la PEEC n'est pas un objectif en soi de la réforme. Je voudrais le souligner de façon claire. Nous allons travailler avec les partenaires sociaux. Vous savez que les organisations patronales et les organisations syndicales n'ont pas toutes les mêmes positions quant au bon niveau de la PEEC. Elles vont exprimer des propositions sur ce sujet. L'une des pistes qui avait été évoquée consistait à réaliser des économies sur les frais de fonctionnement et les frais de recouvrement afin qu'elles soient rendues aux entreprises pour leur donner davantage de marge de manœuvre. Il ne s'agit pas forcément d'agir sur les dépenses elles-mêmes. Le niveau des économies de fonctionnement est relativement bas. Elles ne vont pas être abaissées à zéro. En tout cas, l'objectif n'est pas la baisse de la PEEC en tant que telle, mais plutôt la meilleure efficacité.

S'agissant de la participation des élus locaux, je partage les préoccupations consistant à retrouver la territorialisation d'Action Logement au travers de cette réforme ainsi que le lien entre le cadre d'action national et les actions locales. L'intervention d'Action Logement, sa valeur ajoutée et les enjeux pour lesquels son rôle est important varient selon les territoires. Il me semble essentiel de donner une marge de manœuvre importante à la capacité d'Action Logement à répondre aux besoins des entreprises sur les territoires. J'ai pu apprécier la situation sur le terrain à de nombreuses reprises, notamment en Vendée.

Je souhaite également répondre à Mme Marie-Noëlle Lienemann au sujet du calcul des APL en temps réel. Le but initial de cette réforme consistait à réaliser des économies au regard d'une masse salariale croissante et de trajectoires individuelles en progression. La référence aux ressources les plus récentes connues fait sortir plus rapidement du taux plein.

Les APL s'ajustent en fonction des ressources. Ce principe me semble assez juste. Il est compliqué de calculer les allocations sur la base des ressources N - 2. De plus, les ressources nettes des ménages dépendent de nombreux éléments liés aux allocations, versements et impôts. Si une partie des APL est calculée en fonction des dernières ressources disponibles tandis qu'une autre partie est basée sur les ressources plus anciennes, personne ne comprend rien à la cohérence du système. La réforme sera mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Notre hypothèse sous-jacente d'économies n'a plus rien à voir avec la précédente. Alors que les premières simulations portaient sur la réalisation de 1,2 milliards d'économies, celles-ci devraient finalement être inférieures à 500 millions d'euros. Toutefois, les hypothèses d'évolution de la masse salariale sont difficiles à définir. Je ne dispose pas de chiffres plus précis. Il est en tout cas certain que cette réforme va créer de nombreux gagnants, ce qui n'était pas initialement prévu. Je rappelle que les revenus de nombreux ménages vont malheureusement baisser, notamment les salariés au chômage partiel percevant 84 % de leur salaire, les intermittents qui ont perdu toute activité ainsi que les personnes qui avaient signé plusieurs contrats et n'en ont plus qu'un seul. Or actuellement, les APL ne sont pas ajustées en cas de baisse de revenus. Chaque année, 30 à 40 % des allocataires voient leurs APL évoluer à la hausse ou à la baisse. Ce taux devrait avoisiner 50 % au 1<sup>er</sup> janvier. Pour autant, cela ne signifie pas que les APL de 50 % des allocataires vont évoluer à la baisse. Très probablement, il y aura un bien meilleur équilibre qu'on ne le pensait lors de la conception de cette réforme.

Concernant le logement social, nous n'avons pas retenu le retour de la TVA à 5,5 %. En revanche, l'enveloppe de 500 millions d'euros figurant dans le plan de relance pour le financement des rénovations et des réhabilitations lourdes au sein du logement social passera probablement par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP). Il s'agit d'une manière de remettre de l'argent dans le logement social.

Par ailleurs, je suis très favorable au soutien aux OFS. Nous allons reprendre une partie des propositions de M. Jean-Luc Lagleize, que vous aviez étudiées de façon très précise lors de l'examen de la proposition de loi, et auxquelles avaient été intégrées un certain nombre de transformations. Nous souhaitons apporter des améliorations à la partie OFS. La garantie d'emprunt des départements n'était pas envisageable en PLF. Nous allons faire en sorte de rendre possible la garantie d'emprunt des départements sur les OFS dans le cadre de la loi 3D.

Concernant l'accèsion sociale à la propriété, le prêt à taux zéro a été prorogé dans le cadre de deux exercices. Nous donnons de la visibilité non seulement pour 2021, ce qui était déjà le cas, mais également pour 2022. Nous n'avons pas totalement achevé notre réflexion sur l'atterrissage du prêt à taux zéro. Je souhaite poursuivre ce travail durant l'année prochaine afin de trouver un meilleur équilibre entre le logement et le logement ancien. Le prêt à taux zéro n'est pas principalement un outil de soutien à la construction, mais un outil de soutien à l'accèsion. Il s'agit d'une aide sociale des ménages avant d'être une aide à la construction de logements.

Je souhaite également revenir sur la question délicate de l'équilibre territorial. De fait, le PTZ dans l'ancien est ouvert dans les zones B2 et C à 40 %. La quotité dans le neuf a été réduite afin de ne pas donner d'incitation indirecte à la construction neuve par rapport à la rénovation. J'entends cet argument, car l'aide existe dans le secteur ancien. Je pense que nous reviendrons au prêt à taux zéro pour les exercices postérieurs à 2022 en nous efforçant de trouver le bon équilibre entre les enjeux de l'aménagement du territoire 2017, le caractère social et la plus grande efficacité possible de l'outil en cette période de baisse des taux.

La question du bilan carbone de la construction neuve fait partie des enjeux de la RE 2020. J'y reviendrai peut-être, car de nombreuses questions ont été posées à ce sujet. En ce qui concerne l'appel des 101 maires, nous allons poursuivre notre soutien à l'ANRU au travers d'Action Logement. L'avenant au plan d'investissement volontaire prévoit de rediscuter de la place de l'ANRU. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à un partenariat stratégique avec Action Logement. L'enveloppe du NPRU est fixée à 10 milliards d'euros. Nous pourrions imaginer de la porter à 11 ou 12 milliards d'euros sur une durée longue. Je crois que 85 % des opérations sont engagées. Il a fallu du temps. Désormais, le gros du travail est fait. L'augmentation éventuelle de l'enveloppe permettrait de mieux financer les opérations qualitatives et d'aller plus loin dans la réhabilitation.

Concernant les APL versées aux étudiants, nous avons examiné cette question de très près et vérifié qu'il n'y aura pas de perdants dans le cadre de la réforme. Le niveau des APL des étudiants qui ne travaillent pas restera inchangé. Les étudiants qui travaillent en parallèle à leur cursus ne seront pas perdants. Ils sont protégés en raison de l'évolution du plancher de ressources vers un système de forfait. Les jeunes qui vont obtenir un emploi sur le marché du travail seront plutôt des perdants de la réforme, mais il ne s'agit pas de la population qu'il est le plus important de protéger durant cette période. Le calcul de leur APL sera effectué à partir des derniers mois disponibles, sur la base de leur salaire, de façon progressive, avec un changement par trimestre.

Concernant les OPAH, il est possible de les réaliser non seulement sur une période de trois ans, mais également une période de cinq ans.

S'agissant de l'habitat léger, je suis tout à fait favorable à engager une réflexion destinée à retravailler le cadre juridique s'il existe un besoin de sécurisation réglementaire. Restaurer la confiance avec tous les acteurs du logement public et privé est ce que je m'efforce de faire depuis ma prise de poste. C'est la raison pour laquelle nous allons négocier la réforme d'Action Logement et nous avons redonné de la visibilité au dispositif Pinel et au prêt à taux zéro. Vous affirmez l'avoir arraché, mais je rappelle qu'il s'agit d'un amendement du Gouvernement. En tout cas, mes objectifs depuis ma prise de poste consistent à redonner de la visibilité à ces dispositifs. J'ai d'ailleurs mentionné le logement intermédiaire, complémentaire au dispositif Pinel, dans mes propos. Les deux compartiments ont besoin d'exister l'un et l'autre. Dans les deux cas, il s'agit de mettre sur le marché des logements à loyer intermédiaire au niveau situé entre le logement social et le secteur libre. Je vous rejoins sur le sujet des exonérations de taxe du foncier bâti, qui est réellement une difficulté, compliquée à traiter. Nous nous sommes engagés à l'Assemblée nationale à faire examiner une solution devant le Parlement. Elle ne pourra pas être étudiée dans le cadre de la loi de finances pour 2021, mais au plus tard au deuxième semestre de l'année prochaine. Nous réfléchissons aux moyens de mieux soutenir le logement intermédiaire et de répondre à cette question d'exonérations.

Dans le secteur des logements neufs, la baisse des volumes des projets n'est pas uniquement liée au soutien à la demande. Je suis convaincue qu'il s'agit à la fois d'un problème de solvabilisation de la demande et d'un problème d'offre. Les opérations sont trop peu nombreuses. Ce sujet est compliqué pour les maires et les promoteurs. C'est la raison pour laquelle j'ai tenu à signer ce pacte avec les associations de collectivités locales. Je connais la valeur et la limite d'un pacte signé avec ces interlocuteurs. Au-delà de la démarche de mobilisation locale par les préfets, ce pacte permet de redonner l'envie de construire en montrant qu'il est possible de le faire dans des conditions de qualité, de durabilité et d'écologie ainsi que des conditions d'acceptabilité sociale et d'accueil de nouveaux habitants satisfaisantes. Les enjeux portent à la fois sur le contenu de la construction, l'égalité du dialogue local et l'équation économique. La construction soulève en effet la question de l'accueil des nouveaux habitants et de la réforme des bases de la fiscalité territoriale. Tant que nous n'avons pas traité ce sujet, nous n'aurons pas totalement répondu à la question des raisons du trop faible nombre de constructions neuves en France. L'augmentation des aides fiscales ne me semble pas permettre de répondre totalement à cette problématique. Mon objectif est de retrouver la confiance avec le secteur. Je m'y emploie avec énergie et détermination depuis ma prise de poste et m'efforce de donner de bons signaux au fur et à mesure des dossiers. Je cherche à nouer des discussions de moyen terme et à replacer dans le débat la définition d'une construction durable et désirable. Il s'agit d'un message politique sur la construction à toutes les échelles, dans les

centres-villes des métropoles, dans les villes moyennes, les périphéries, les actions de cœur de ville et la ruralité. Nous en aurons besoin.

Concernant la rénovation, je ne vous rejoins pas complètement au sujet des chiffres. Sur le plan budgétaire, « MaPrimeRénov' » fait l'objet d'une enveloppe de 2,3 milliards d'euros cette année. Ce niveau est comparable avec le CITE. Entre-temps, nous avons toutefois récolté 2 milliards d'euros de certificats d'économie d'énergie. Par ailleurs, il était prévu d'affecter 50 % de la dépense du CITE aux deux déciles 9 et 10, à savoir les déciles les plus aisés et 50 % aux fenêtres. Cela n'était pas un élément structurant de la rénovation en France. Il me semble que notre politique va favoriser la hausse du nombre des rénovations parmi des segments de populations plus nombreux.

Pour répondre à la question de M. Daniel Laurent sur l'aménagement du territoire, je pense effectivement que plusieurs facteurs sont en jeu, la difficulté de trouver du foncier ainsi que l'empilement des documents. J'ai signé une ordonnance destinée à clarifier les liens entre les SCOT, les PLU et les SRADDET. Les documents sont nombreux et ne relèvent pas tous de la même temporalité. Il est parfois difficile de les rendre compatibles. Il reste peut-être des améliorations à mettre en œuvre. Je suis tout à fait prête à simplifier encore le processus si cela est possible, y compris dans le cadre de l'application de la loi « Littoral ».

Concernant la loi SRU, il n'est pas possible d'affirmer que nous manquons de logements sociaux et de faire confiance aux partenariats à chaque triennale. De fait, j'ai diffusé des consignes de fermeté. À ma connaissance, les préfets ou les sous-préfets sont allés à la rencontre des maires. La commission d'harmonisation présidée par M. Thierry Repentin, maire de Chambéry, va permettre de vérifier que les politiques d'application de la loi SRU sont harmonisées d'un département à un autre et d'une région à une autre. Il y aura un retour avant décision définitive. Les critères de la loi SRU sont assez clairs. Ils concernent à la fois le niveau atteint et la trajectoire. Dans certaines communes, celle-ci est bien respectée. Dans d'autres communes, un tiers de la trajectoire est atteinte. Elle est même parfois à zéro.

S'agissant de l'artificialisation, le débat sera mené dans le cadre du projet de loi de transposition des travaux de la Convention citoyenne pour le climat. L'objectif est la division par deux de l'artificialisation dans les dix années à venir. L'objectif d'atteinte du niveau zéro est très ambitieux. Vous savez que les surfaces artificialisées représentent l'équivalent d'un département tous les dix ans. Cette démarche a essentiellement lieu dans des zones où la population diminue. Il n'est même pas possible d'affirmer que l'artificialisation progresse là où la démographie progresse, car cela n'est pas le cas. Il faut trouver une réponse à cette question. Le Gouvernement est en train d'y travailler. Les arbitrages ne sont pas encore rendus. Je ne peux répondre précisément quant aux moyens de transposer cette proposition. En tout cas, cette question sera examinée par la représentation nationale.

Les travaux sur la RE 2020 se poursuivent. Les principaux arbitrages devraient être rendus d'ici la fin d'année. Pour l'instant, la date d'effet est prévue à mi-2021. Je pense que nous serons confrontés à deux pressions contraires. Une partie de nos interlocuteurs mettra en avant le fait que cette réforme est préparée de longue date et doit être enfin mise en œuvre. Une autre partie des interlocuteurs soulignera que la crise rend déjà la situation suffisamment compliquée pour le secteur du neuf et qu'il est urgent de ne pas édicter les textes trop rapidement. Je retiens plutôt la première option. Les discussions sont engagées depuis un certain temps. Il n'y a jamais de bon moment pour mettre en place une nouvelle réglementation. Je souhaite qu'elle soit prête à mi-2021. Cette réglementation sera exigeante en matière de matériaux, puisqu'elle prévoit d'intégrer la réalisation de l'analyse en cycle de vie. Les enjeux ne porteront plus uniquement sur la consommation énergétique d'un bâtiment jusqu'à sa livraison, mais également sur l'impact carbone du bâtiment durant tout le cycle de vie des matériaux. Les matériaux biosourcés seront donc très fortement avantagés. Pour autant, je ne suis pas sûre de pouvoir répondre à la question sur l'intégration du bois local dans l'analyse du cycle de vie. Je ne suis pas certaine que le transport du matériau soit pris en compte. Je préfère ne pas vous répondre sur ce point.

M. Jean-Marc Boyer a abordé le sujet de la construction en zone rurale. Une question a été posée au sujet de l'équilibre entre la construction et la rénovation dans ces zones. Je crois qu'il s'agit d'un enjeu majeur si nous considérons que la politique consiste également à réhabiliter les cœurs de bourgs, les cœurs de villages et les bâtiments existants. Il s'agit d'une politique d'aménagement du territoire et du vivre ensemble. L'enjeu est d'associer cette politique de l'habitat avec la possibilité pour les usagers de disposer de services et de commerces. Le modèle économique doit le permettre. Tel est le souhait du ministre Julien Denormandie au travers du dispositif fiscal applicable à l'ancien. Tel est également le sens des aides à la rénovation qui seront applicables sur l'ensemble du territoire français. Il s'agit également de pouvoir financer des projets sur des friches. Je suis prête à poursuivre la réflexion et trouver un mode d'accélération si le panel des outils ne semble pas suffisant pour faire basculer l'intérêt économique, écologique et social des projets depuis le réinvestissement des cœurs de bourgs, en particulier en milieu rural, vers l'étalement. Je pense qu'il ne s'agit pas uniquement d'une problématique d'interdiction, mais de modèle. Cela nous mène d'ailleurs à revenir sur la question du logement social dans le secteur très diffus. Je pense que nous ne disposons pas de tous les outils nécessaires à ce stade.

Par ailleurs, le Gouvernement n'a pas prévu de revenir sur le mois de carence des APL. Cette règle est transversale à toutes les prestations sociales. Même si je comprends que cela puisse poser problème aux personnes qui reviennent de l'étranger et sont confrontées à des difficultés, cette règle est applicable à toutes les prestations. Il faut sans doute traiter ces situations spécifiques.

S'agissant de la caducité des POS, nous n'avons pas prévu de revenir sur ce sujet, déjà identifié depuis un certain temps. La loi « Engagement et proximité » édictée en fin d'année 2019 a prévu une année supplémentaire en 2020. D'après ce que j'ai compris, 546 POS ne sont pas encore repris. Ce chiffre est peu élevé à l'échelle de 35 000 communes. À ce stade et sous la responsabilité du ministère de la cohésion des territoires, la réponse du Gouvernement est de s'en remettre au Règlement national d'urbanisme (RNU).

Concernant la territorialisation et le zonage, je pense qu'il faudra retravailler ce sujet sous deux angles. Il faut réaliser un bilan de l'expérimentation menée en Bretagne, qui s'achèvera fin 2021 après la remise d'un rapport en milieu d'année 2021. À quantité de zonages éligibles donnés, la répartition s'effectue en bonne intelligence entre les élus et l'État. Il sera intéressant de pouvoir réaliser un bilan qualitatif et quantitatif de cette expérimentation et le cas échéant, de l'étendre si les résultats sont satisfaisants. Je pense que le zonage réalisé en 2014 pose effectivement problème dans un petit nombre de territoires. Je suis prêt à travailler en lien avec les services pour examiner les problématiques particulières de ce type dans l'attente d'une réforme plus générale du zonage. Je pense notamment à Chamonix, à la Vendée et à Belfort. Il y a sûrement d'autres situations à examiner en 2021.

S'agissant du dispositif « MaPrimeRénov' », je rappelle qu'au cas où le début de l'enveloppe serait consommé très rapidement, nous sommes en capacité d'en réattribuer. Pour l'instant, nous avons prévu de distribuer cette aide à 500 000 demandeurs l'année prochaine. Par ailleurs, je rappelle que l'indexation des APL interviendra en 2021.

Concernant la construction en milieu rural, je ne suis pas opposée à rouvrir une réflexion pour identifier d'éventuelles marges de progrès. Vous avez également posé une question sur l'habitat léger. Je suis favorable à ce que nous examinions précisément la question d'éventuels ajustements à effectuer. Concernant les chaudières à fioul, le décret n'est pas encore paru. Nous allons nous efforcer de le mettre en œuvre rapidement. L'enjeu concerne les nouvelles installations de chaudière à fioul, et non les équipements déjà installés. Les alternatives sont essentiellement les chaudières à gaz, les pompes à chaleur, y compris les installations couplées au fioul si cela est nécessaire de façon résiduelle, ainsi que les chaudières à granulés de bois. Évidemment, la filière bois est tout à fait adaptée à ces enjeux. Enfin, je pense que ces sujets doivent être intégrés à la campagne des élections régionales et départementales. Évidemment, ils n'auront pas le même impact dans le cadre des élections municipales, puisque les permis de construire sont délivrés à ce niveau, mais les départements et les régions peuvent également s'impliquer dans l'enjeu de la construction durable.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je remercie chacun de vous pour la précision des questions posées et pour le temps que vous avez consacré à

y répondre, Madame la Ministre, certains d'entre nous ont été satisfaits par vos réponses, même si je ne suis pas certaine que tous aient été convaincus, mais je vous félicite pour cet exercice. Nous nous retrouverons lors de l'examen du projet de loi de finances dans l'hémicycle. Ces discussions se poursuivront avec les rapporteurs. Enfin, je remercie les collègues qui ont participé à ces échanges en visioconférence.

**Examen en commission**  
(Mardi 24 novembre 2020)

**Réunie le mercredi 25 novembre 2020, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits « Logement » de la mission « Cohésion des territoires » du projet de loi de finances pour 2021.**

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** - « Le logis, c'est le temple de la famille. Il est permis d'y vouer toute sa ferveur, toutes les ferveurs. » Il m'a semblé qu'après l'examen de deux avis budgétaires, cette phrase de l'architecte Le Corbusier, datant de 1956, était de circonstance au moment d'examiner le troisième, sur le budget du logement ! Plus sérieusement, elle me paraît parfaitement illustrer les enjeux du moment pour le logement, dont le caractère de bien de première nécessité pour les Français est une nouvelle fois mis en exergue, que ce soit par la crise du secteur de la construction, qui est dans l'angle mort du plan de relance, à travers les questions que soulèvent le financement des aides personnelles au logement (APL), ou la nécessaire amplification de l'effort en faveur de l'hébergement d'urgence dans un contexte de crise économique, de paupérisation et de précarisation.

Ce qu'on appelle le budget du logement comprend, au sein de la mission « Cohésion des territoires », trois programmes : le Programme 109, d'aide à l'accès au logement, le Programme 135, consacré à l'urbanisme, aux territoires et à l'amélioration de l'habitat, et le Programme 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.

Sans vous noyer sous les chiffres, je vais aborder chacun de ces programmes à travers une question : la crise du secteur de la construction, le financement des APL et l'hébergement après la crise, après l'urgence.

Tout d'abord, le secteur de la construction neuve apparaît bien comme un angle mort du plan de relance. Je voudrais en premier lieu souligner la gravité de la situation.

Malgré le rebond observé après le premier confinement, qui a permis de retrouver en septembre le niveau d'activité de l'année passée, le 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 environ. Nous ne

disposons pas encore de données sur l'impact du second confinement, mais il est certain que nous serons sous les 400 000 en fin d'année. Mme Wargon nous l'a indiqué ici la semaine passée lors de son audition. Les professionnels estiment que l'on finira l'année avec moins de 350 000 permis de construire, ce qui aura des effets de contagion sur 2021, où l'on devrait aussi constater une perte non négligeable.

Au total, entre 2020 et 2021, il n'est pas exclu que l'on déplore 100 000 logements de moins, comme pronostiqué au printemps. Vous vous souviendrez que, dans le rapport que nous avons rendu, avec Mme Annie Guillemot, sur les conséquences de la crise et les mesures de relance, nous avons très clairement alerté sur ce point, en indiquant que « la crise du logement allait succéder à la crise sanitaire ». Malheureusement, nous y sommes.

Face à cette situation, les solutions mises en œuvre par le Gouvernement sont insuffisantes. Vous le savez, car 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 d'euros pour le bâtiment. C'est une très bonne chose mais, à l'exception du Fonds friches de 300 millions d'euros et de l'aide de 350 millions d'euros aux maires densificateurs, l'ensemble de ces sommes sera consacré à la rénovation thermique des logements. Aucune mesure ne vient soutenir la construction neuve, alors que l'on considère que 100 000 logements construits équivalent à 200 000 emplois préservés ou créés.

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 dispositif 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 surtout cette visibilité, étaient très attendues par les professionnels. C'est donc une bonne chose. Mais il faut remarquer qu'elles ont été obtenues sur le fil, grâce un arbitrage du Premier ministre et des amendements que le Gouvernement a rectifiés sous la pression. Je voudrais aussi souligner que ces prolongations ne sont pas des mesures nouvelles pour la construction neuve. Elles ne permettent donc pas de la relancer.

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. J'ai déposé en ce sens plusieurs amendements sur la première partie du budget. Je voudrais citer notamment le retour à une TVA de 5,5 %, au lieu de 10 %, pour les logements les plus sociaux financés par des prêts locatifs aidés

d'intégration (PLAI) et des prêts locatifs à usage social (PLUS). Ce taux réduit, c'est 5 000 euros de moins par logement. On comprend bien l'effet massif que l'on peut obtenir en l'appliquant à plusieurs dizaines de milliers de logements par an. J'ai également proposé 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, je vous proposerai d'adopter tout à l'heure un amendement rétablissant l'APL-Accession, dispositif peu coûteux - environ 50 millions d'euros - et essentiel pour faciliter l'accession à la propriété et les parcours résidentiels. Elle permet aussi de solvabiliser la demande de logements.

Je crois ensuite que le plan de relance était une occasion assez unique de remettre en cause ou de s'attaquer à des sujets financièrement lourds. Je voudrais en donner deux exemples : la réduction de loyer de solidarité, la RLS, et le statut du bailleur privé.

La RLS pèse 1,3 milliard 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. Pour moi, cela ne répond absolument 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 le logement locatif. Pourtant, en juin 2018, le rapport du Comité d'Action publique 2022 invitait clairement à changer de pied. Là aussi, c'est une occasion manquée, alors que cela aurait eu un impact durable et structurel pour relancer la construction. Pour lancer ce débat, j'ai déposé un amendement qui double le déficit foncier imputable par le particulier bailleur lorsqu'il réalise des travaux d'économie d'énergie au bénéfice du locataire. Pour mémoire, le déficit foncier n'a pas été réévalué depuis 1995.

Dans le second volet de cet avis, je voudrais m'interroger sur le financement des aides personnelles au logement, les APL. Jusqu'où le Gouvernement fera-t-il des économies ?

Je rappellerai tout d'abord que, comme je l'avais montré dans mon rapport sur la proposition de loi du groupe CRCE sur les APL, depuis le début du quinquennat, les différentes mesures prises ont conduit à une économie cumulée, d'environ 7 milliards d'euros. Or, cette économie a été réalisée au détriment des plus démunis qu'elle a fragilisés, comme l'a relevé la Cour des comptes, et à la seule fin de faire sortir la France de la procédure européenne de déficit excessif. Au regard de la situation actuelle et de la grande fragilité de bon nombre de nos concitoyens, que révèle la forte hausse des demandes de RSA, il y a de quoi s'interroger.

Je sais que certains auraient souhaité reprendre plusieurs dispositions de cette proposition de loi, qui a été votée à l'unanimité par le Sénat, à l'occasion du projet de loi de finances, mais il s'agirait d'un accroissement des dépenses et c'est donc impossible du fait de l'article 40.

Je voudrais en revanche pointer que, dans ce projet de loi de finances, le Gouvernement empêche deux nouvelles économies : la réforme de la contemporanéisation et le doublement de la contribution d'Action Logement.

La réforme du calcul des APL 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 à partir du 1<sup>er</sup> 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 et, comme l'an passé, j'en approuve le principe. Cependant, d'un point de vue budgétaire, elle entraîne mécaniquement une économie 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 par le Gouvernement était de l'ordre de 1,2 milliard d'euros. Compte tenu de la dégradation très forte de la conjoncture, elle sera vraisemblablement moins importante de moitié, soit d'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 (FNAL), qui finance les APL. De 500 millions d'euros l'an passé, le prélèvement passerait à 1 milliard d'euros cette année.

Ainsi, au total, dans le projet de loi de finances pour 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 déjà cité de la Cour des comptes. Cette situation fait donc courir un vrai danger. Lors des auditions, un interlocuteur a d'ailleurs comparé ces prélèvements sur Action Logement en faveur du FNAL à de la drogue dure, tant le risque d'addiction des finances publiques est élevé.

C'est la raison pour laquelle, avec mes collègues Valérie Létard, Viviane Artigalas et Marie-Noëlle Lienemann, nous vous avons proposé un amendement supprimant ce prélèvement prévu à l'article 47, non rattaché à la mission.

Nous devons être d'autant plus vigilants que le Premier ministre a annoncé la reprise des travaux sur le Revenu universel d'activité (RUA), devant théoriquement 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, et notamment le tiers payant du loyer.

Le troisième volet de cet avis est relatif à l'hébergement d'urgence. Là aussi, je voudrais regarder non pas tant dans le rétroviseur que vers l'avenir en posant la question de l'après-crise.

Si l'on commence par regarder, à travers ce programme, l'action du Gouvernement pendant la crise sanitaire, je crois vraiment qu'il nous faut saluer l'action menée. Le ministre Julien Denormandie a fait montre d'une grande volonté. Pendant tout le premier confinement, il est resté tout au long des événements à l'écoute des associations, avec lesquelles il tenait des réunions très régulières. Sans entrer dans tous les détails, retenons que le Gouvernement a organisé la mise à l'abri de plus de 180 000 personnes et assuré l'isolement des malades dans des structures spécifiques. Quelque 61 400 places de nuitées hôtelières ont été financées, soit 12 000 de plus qu'en 2019, en 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 une hausse de 22,5 %. 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. Aujourd'hui, selon les informations qui m'ont été données, plus de 28 000 personnes sont sans solution.

C'est sur ce point que je voudrais attirer votre attention : comment gérer l'après-crise ?

Dans le projet de loi de finances pour 2021, le Gouvernement a pris des mesures importantes. Comme ces dernières années, le budget du programme 177 consacré à ces questions a fait l'objet d'un rebasage pour atteindre 2,2 milliards d'euros, soit moins que l'exécution 2020 - 2,4 milliards d'euros - mais 210 millions d'euros de plus que dans le budget 2019. Ces moyens supplémentaires vont servir à pérenniser 14 000 nouvelles places d'hébergement sur deux ans, dont 1 000 pour les femmes victimes de violence, et financer 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 supplémentaires pour le repérage et l'orientation des personnes hébergées en créant notamment 150 postes dans les Services intégrés d'accueil et d'orientation (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 d'euros 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 notre 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. Je m'en félicite donc. J'ai en outre l'expérience, dans les Alpes-Maritimes, du pilotage de deux territoires d'accélération de cette politique du logement, d'abord à travers la communauté d'agglomération de Sophia Antipolis et la métropole de Nice-Côte d'Azur et je peux témoigner de son efficacité. De même, je suis très sensibilisée à la nécessité de rénover les foyers de travailleurs migrants (FTM), qui accueillent une population vieillissante et fragile, notamment dans le cadre de l'épidémie actuelle. Les conditions d'hébergement datent souvent, comme à Nice, des années 1970. Leur transformation en résidence sociale contemporaine, moderne et de qualité, est donc très attendue : elle est impérative.

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

Dans cet esprit, je vous propose trois amendements qui viendraient conforter cette dynamique.

Le premier porte sur les pensions de famille. Il s'agit de petites structures accueillant, sans limitation de durée, en moyenne 22 personnes en forte exclusion sociale. 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 de faire vivre la maison, n'a pas été réévalué, et est resté fixé à 16 euros. Les conséquences en sont graves, puisque c'est devenu un handicap pour leur développement. Les objectifs de création de maisons de famille, fixés à 10 000 pendant le quinquennat, 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, peuvent s'en sortir. Ce manque de fonds complique le recrutement de personnels qualifiés et accélère leur rotation, puisqu'il est impossible d'augmenter les salaires et que les conditions de travail se dégradent. Comme je l'avais demandé l'année dernière, le Gouvernement revalorisera en 2021 le forfait journalier des pensions de familles de 2 euros en le portant de 16 à 18 euros. Mais une revalorisation complète, suivant l'inflation, exigerait de passer à 19 euros, ce qui coûterait 8,3 millions. C'est l'objet de ce premier amendement.

Le deuxième amendement que je compte proposer est une demande de rapport... Je sais que de telles demandes sont souvent rejetées.

**M. Fabien Gay.** - Systématiquement !

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** - L'objectif de ce rapport serait de connaître enfin le nombre des sans domicile fixe dans notre pays. Vous savez que la Fondation Abbé Pierre indique qu'ils seraient au moins 300 000. Mais aucune étude récente ne permet de corroborer ou d'infirmier ce chiffre. Or, il est indispensable de le connaître, aussi bien d'un point de vue humain que dans une perspective budgétaire, pour prendre les décisions appropriées.

Enfin, je vous propose de sécuriser le financement du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL). Ce fonds est consacré à des personnes en détresse. Il est financé par les astreintes dues par l'État en raison de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) et, depuis cette année, par un versement de 15 millions d'euros des bailleurs sociaux. Au total, ce fonds dispose normalement de 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 je propose un abondement forfaitaire de 10 millions d'euros pour inciter le Gouvernement à traiter le sujet.

En conclusion, malgré les insatisfactions concernant la construction neuve et les inquiétudes que soulève ce projet de budget, au regard de l'action menée pendant la crise et des moyens déployés en direction des plus fragiles, je vous propose, après avoir échangé avec notre collègue Philippe Dallier, rapporteur spécial, de donner un avis favorable.

**Mme Viviane Artigalas.** - En ce qui concerne la construction, le plan de relance est inquiétant. Le PTZ, comme nous l'avons dit à la ministre, ne va pas forcément dans les zones où il devrait aller. Bref, on reste sur notre faim, malgré une mesurette, que nous avons réussi à arracher au dernier moment, sans doute pour nous calmer... Nous ne saurions trop souligner l'importance de la construction, pourtant, ni celle du logement dans la crise qui va suivre. Sur l'APL en temps réel, nous ne sommes pas vraiment d'accord. Pourquoi pas ? Mais on oublie les jeunes actifs et ceux qui vont entrer sur le marché du travail. La crise a montré que leurs emplois seront très précaires... Je ne demande pas forcément qu'on revienne sur la réforme, mais il faut une compensation pour ces jeunes. J'ai été choquée par ce qu'a dit la ministre : quand elle a parlé de ce sujet, elle a dit que ce n'était pas si grave, puisque les intéressés ne sont pas très nombreux ! Comment considérer les jeunes qui entrent sur le marché du travail comme quantité négligeable ?

Le prélèvement d'un milliard d'euros sur Action Logement n'est pas acceptable, nous sommes d'accord. Encore, si cette somme devait financer la

construction de logements, on pourrait l'accepter. Mais, dans les conditions actuelles, il faut supprimer ce prélèvement, et tout le monde en convient – à part Bercy !

De vrais efforts ont été faits sur la question de l'hébergement d'urgence à la fois dans le plan de relance et pendant la crise. Mais nous devons être vigilants sur la manière dont ces annonces se traduiront en actes. À cet égard, le rapport que vous demandez sera utile. En connaissant les chiffres, nous pourrions proposer au Gouvernement les moyens nécessaires pour résorber – ou, au moins, limiter – ce problème. Nous voterons donc les amendements proposés par la rapporteur pour avis.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je partage beaucoup d'éléments du rapport, mais pas sa conclusion ! On observe une chute de la construction neuve et de logements sociaux, qui d'ailleurs n'est pas simplement liée à la crise, puisque ce mouvement était engagé auparavant. Ce sont les politiques engagées ces dernières années qui ont, structurellement, produit cette chute de la construction neuve, alors que notre pays en a fondamentalement besoin, en particulier dans le logement social. Nous ne pouvons pas approuver un budget qui n'améliorera aucunement la situation.

Nous avons peut-être sauvé le PTZ mais la ministre va lui donner un nouveau cadre, qui privilégiera l'ancien, sous prétexte d'éviter l'étalement urbain, mais en favorisant les plus aisés. Je souhaiterais donc qu'il y ait une prime d'accession, puisque les conditions d'accès au crédit vont devenir plus difficiles.

Sur l'APL en temps réel, nous sommes très dubitatifs, d'autant plus qu'on constate encore 6 millions d'euros d'économie sur le dispositif antérieur. C'est clairement une mesure budgétaire, dont le résultat est que les APL solvabilisent de moins en moins nos concitoyens. Nous sommes tous d'accord, sur ce point, pour dire que les crédits prévus sont insuffisants et qu'en tout cas il faut regarder avec la plus grande circonspection l'arrivée nouvelle du RUA, qui vise encore à réduire la partie APL.

L'amendement sur les propriétaires privés me laisse perplexe : il est ciblé écologiquement, mais pas socialement. Pourtant, il y a un fort effet prix dans l'immobilier, que nous n'avons toujours pas conjuré : + 5 % dans les grandes villes, malgré la crise ! Je suis dubitative aussi sur le dispositif Pinel. Dans certains cas très limités, il peut être utile, mais toutes ces aides fiscales totalisent 1,2 milliard d'euros, contre 19 millions d'euros seulement d'aide à la pierre... On dépense sans doute plus que les autres pays : c'est que les aides fiscales au privé n'ont pas tant une vocation sociale qu'elles ne soutiennent les prix de marché. Nous approuvons donc le rapport, mais pas ses conclusions.

**Mme Viviane Artigalas.** – Nous ne sommes pas d'accord sur les crédits du logement, et ne prendrons donc pas part au vote sur cette mission.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article additionnel après l'article 54 ter*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Mon amendement AFFECO.4 demande au Gouvernement de rendre, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2021, un rapport évaluant le coût, pour l'État, des mesures d'hébergement, à partir de données précises sur le nombre de personnes sans domicile – à ne pas confondre avec les personnes sans abri, qui vivent dans l'espace public.

*L'amendement AFFECO.4 est adopté.*

### *Article 33*

#### État B

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Mon amendement AFFECO.3 augmente d'un euro le forfait journalier des pensions de famille, pour tenir compte de l'inflation et passer à un forfait journalier de 19 euros.

*L'amendement AFFECO.3 est adopté.*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Mon amendement AFFECO.2 concerne le FNAVDL. Il s'agit de l'augmenter, en dépit du gel des astreintes dues au titre du DALO, du fait du confinement : un tiers des montants manqueront pour l'année 2021. Comme les besoins vont continuer à augmenter, mon amendement propose un abondement forfaitaire de l'ordre de 10 millions d'euros, pour inciter le Gouvernement à véritablement traiter ce sujet, si important pour les personnes en situation de détresse.

*L'amendement AFFECO.2 est adopté.*

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis.** – Mon amendement AFFECO.1 rétablit, comme le Sénat le demande année après année, et comme l'Assemblée nationale le refuse à chaque fois, l'APL-accession, qui a été supprimée par la loi de finances pour 2018. Le coût de ce dispositif n'est que de 50 millions d'euros, et il s'agit d'un outil très efficace pour aider les ménages qui sont bénéficiaires des APL à accéder enfin à la propriété, mais également pour fluidifier le parcours résidentiel. Dans les territoires d'outre-mer, l'APL-accession a été rétablie, et l'on voit combien c'est essentiel. Mme Lienemann insiste souvent sur toutes les opérations d'accession sociale à la propriété. Elle sait combien cet outil est extraordinairement pertinent. Il est déplorable que le Gouvernement s'obstine ne pas vouloir la rétablir.

*L'amendement AFFECO.1 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Logement » de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de ses amendements.*



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mercredi 4 novembre 2020

- *Union sociale pour l'habitat* : **M. Thierry ASSELIN**, directeur Politiques urbaines et sociales, **Mme Francine ALBERT**, conseillère pour les relations avec le Parlement.

- *Action logement services* : **M. Philippe SAGNES**, directeur régional Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse.

### Jeudi 5 novembre 2020

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages* : **MM. François ADAM**, directeur, **Emmanuel ROUSSELOT**, sous-directeur du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement et **Mathieu PRZYBYLSKI**, adjoint sectoriel.

- *Agence nationale de l'habitat* : **Mme Valérie MANCRET-TAYLOR**, directrice générale, **M. Grégoire FRÈREJACQUES**, directeur général adjoint.

### Mardi 10 novembre 2020

- *Fédération française du bâtiment* : **MM. Olivier SALLERON**, président et **Benoît VANSTAVEL**, directeur des relations parlementaires et institutionnelles, **Mme Nabaït BOUCHER**, chargée de mission affaires publiques.

### Jeudi 19 novembre 2020

- *Direction générale de la cohésion sociale* : **Mmes Virginie LASSERRE**, directrice générale, **Katarina MILETIC-LACROIX**, cheffe de bureau budgets performances et **Delphine AUBERT**, adjointe au chef du bureau urgence sociale et hébergement, **M. Jean-François BOURDAIS**, pôle de gestion du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).