



N° 4598

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 octobre 2021.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de finances pour 2022*,

TOME V

COHÉSION DES TERRITOIRES

LOGEMENT

PAR MME CLAIRE PITOLLAT,

Députée.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **4482, 4524** (annexe n° 7).

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT AU SEIN DE LA MISSION COHÉSION DES TERRITOIRES	7
I. LE PROGRAMME 177 HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES	7
II. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT	9
III. LE PROGRAMME 135 URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT	10
SECONDE PARTIE : LES EFFORTS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UNE MEILLEURE QUALITÉ DE L'HABITAT	13
I. L'ACCÈS AU LOGEMENT RESTE DIFFICILE MALGRÉ LES RÉPONSES FORTES APPORTÉES PENDANT LA CRISE SANITAIRE	13
A. DES EFFORTS INÉDITS ONT ÉTÉ DÉPLOYÉS POUR L'HÉBERGEMENT DEPUIS LE DÉBUT DE LA CRISE SANITAIRE	13
1. Les capacités d'hébergement ont atteint des niveaux record.....	13
2. Les structures ont dû assurer des adaptations aux contraintes sanitaires.....	14
3. Le recours aux nuitées hôtelières est une solution à la fois précaire et indispensable.....	15
B. LES ACTIONS SE POURSUIVENT POUR UN VÉRITABLE SERVICE PUBLIC DE LA RUE AU LOGEMENT	16
1. Une volonté nouvelle de programmation et de planification se fait jour.....	16
2. Les avancées en termes de logement adapté sont réelles.....	17
a. Les pensions de famille.....	18
b. L'intermédiation locative.....	19
C. L'ACCÈS AU LOGEMENT RESTE LONG ET DIFFICILE	20
1. L'engorgement de l'offre de logements a été exacerbé par les confinements.....	20

2. La construction d'habitations à loyer modéré, ralentie pendant la crise, doit reprendre	21
3. L'accessibilité de l'information et les démarches d'aller-vers sont à favoriser....	23
II. LA QUALITÉ DE VIE DANS LE LOGEMENT : FAIRE DU LOGEMENT UN ESPACE-RESSOURCE PLUTÔT QU'UN ESPACE DE CONTRAINTE	24
A. DES INSUFFISANCES ET DES INÉGALITÉS DE QUALITÉ D'USAGE DU LOGEMENT SUBSISTENT	24
1. Le coût du logement pour les ménages ne cesse d'augmenter	24
2. Les attentes concernant l'habitat évoluent	26
3. Les efforts de rénovation énergétique sont à poursuivre	27
B. LE LOGEMENT NE DOIT PLUS ÊTRE UN FACTEUR DE NUISANCE POUR LA SANTÉ HUMAINE	29
1. Le lien entre logement et santé est direct	29
2. L'habitat favorable à la santé fait l'objet d'initiatives	30
3. Des bons gestes peuvent être appliqués pour réduire le risque de pathologies imputables à l'habitat	31
C. LA LUTTE CONTRE LA NON-DÉCENCE ET L'INSALUBRITÉ RESTE UNE PRIORITÉ	32
1. Plusieurs réponses existent pour des conditions de vie plus dignes	32
2. Des actions sont à entreprendre auprès des propriétaires bailleurs.....	33
CONCLUSION	37
TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	57

AVANT-PROPOS

Le rôle protecteur du logement a plus que jamais été démontré à l'occasion de la crise sanitaire et des confinements successifs. **La crise nous a rappelé, si nous l'avions oublié, la dimension vitale d'un abri. Cette dimension est aussi la mesure de solidarité de notre société : elle traduit directement sa capacité à fournir une protection allant de l'abri au logement durable.** Les acteurs de l'hébergement et du logement se sont trouvés confrontés à des défis massifs, et l'importance de la qualité d'usage du logement s'est fait jour de manière croissante. La formule suivante de la Fondation Abbé Pierre résume l'ensemble des problématiques rencontrées depuis le mois de mars 2020 : « **pour rester chez soi, il faut un chez soi, mais il faut aussi un chez soi habitable** ». ⁽¹⁾

Pour la deuxième année consécutive, la commission des affaires sociales se saisit pour avis des crédits affectés à l'hébergement et au logement au sein de la mission *Cohésion des territoires*. Ils apparaissent en effet indissociables des volets social et sanitaire, et les politiques menées ne peuvent ignorer ces interdépendances pour arriver à une efficacité accrue. **La crise a permis de conforter certaines politiques en cours de déploiement, mais a aussi mis en exergue des insuffisances qu'il reste nécessaire de pallier.**

Les difficultés liées au logement subsistent malgré les efforts et les moyens déployés, et doivent continuer à être combattues. Leur résolution implique la prise en compte de réalités diverses : l'absence de logement personnel, souvent cumulée à des problématiques sociales et sanitaires qui rendent les personnes concernées particulièrement vulnérables, l'hébergement à titre temporaire, ou encore la vie quotidienne dans un logement inadapté ou dangereux. **Le service public de la rue au logement entend prendre en charge l'ensemble de ces problématiques dans l'objectif de garantir au plus grand nombre des conditions de vie dans un habitat digne.**

La loi du 13 avril 1850 ⁽²⁾ a été l'une des premières occasions pour le législateur de se saisir du sujet de l'habitat. En définissant l'habitat insalubre à son article premier, elle établissait déjà le lien direct entre logement, enjeux sanitaires et sociaux : « *sont réputés insalubres les logements qui se trouvent dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé de leurs habitants* ». Si le logement est souvent déterminé par les conditions sociales, il a réciproquement une incidence sur la vie de ses occupants et des conséquences sur leur santé.

(1) *L'état du mal-logement en France, Rapport annuel, Fondation Abbé Pierre, 2021.*

(2) *Loi du 13 avril 1850 sur le logement insalubre.*

Au sein du présent rapport, sont mises en avant les interconnexions entre l'hébergement et le logement et les volets sanitaire et social, en vue d'une amélioration continue des politiques publiques. **Au terme de l'analyse des crédits présentés dans le projet de loi de finances pour 2022, la rapporteure émet un avis favorable quant à l'adoption des crédits des programmes 177, 109 et 135.** L'analyse des crédits est suivie d'une présentation thématique des éléments apportés par les acteurs auditionnés, pour se diriger vers une politique de l'hébergement au logement plus complète.

PREMIÈRE PARTIE : L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'HÉBERGEMENT ET AU LOGEMENT AU SEIN DE LA MISSION COHÉSION DES TERRITOIRES

Les programmes comprenant les crédits affectés à l'hébergement et au logement au sein de la mission *Cohésion des territoires* et faisant l'objet d'une analyse par la rapporteure pour avis connaissent une augmentation des moyens en projet de loi de finances pour 2022 par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 177, 109 ET 135 ENTRE 2021 ET 2022

(en euros)

Numéro et intitulé du programme	LFI 2021 crédits de paiement	PLF 2022 crédits de paiement
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	2 200 000 000	2 677 500 000
109 – Aide à l'accès au logement	12 476 400 000	13 079 400 000
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	528 353 448	530 277 932

Source : *Projet de loi de finances pour 2022*.

I. LE PROGRAMME 177 HÉBERGEMENT, PARCOURS VERS LE LOGEMENT ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 177 ENTRE 2021 ET 2022

(en euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	LFI 2021 crédits de paiement	PLF 2022 crédits de paiement	Évolution LFI 2021 / PLF 2022 (en %)
177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	2 200 000 000	2 677 500 000	21,7 %
11 – Prévention de l'exclusion	52 361 191	31 771 000	– 39,3 %
12 – Hébergement et logement adapté	2 138 506 152	2 636 597 000	23,3 %
14 – Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	9 132 657	9 132 000	0 %

Source : *Projet annuel de performances pour 2022 de la mission Cohésion des territoires*.

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 2022 sur le programme 177 s'élèvent à 2,786 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 2,677 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une

hausse à périmètre constant de plus de 500 millions d'euros. Cette augmentation recouvre pour partie la consommation des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2021, et pour partie la consolidation de places ouvertes. La Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL), porteuse du programme 177, appuie sa volonté de ne pas reproduire les demandes de crédits complémentaires réalisées pour une masse d'environ 700 millions d'euros en loi de finances rectificative cette année. Dans une nouvelle logique de travail pluriannuelle, il s'agit d'organiser l'action publique en matière d'hébergement et de logement sous contrainte de plafond financier. La rapporteure partage cette vision qui permettra d'engager une transformation sereine et durable.

Les axes stratégiques poursuivis en 2022 sont :

- la mise en œuvre de la politique du Logement d'abord : développement des solutions de logement adapté et augmentation de la fluidité vers le logement ;
- l'amélioration des moyens de gouvernance et de pilotage de la politique de lutte contre le sans-abrisme ;
- une meilleure connaissance de la demande, une amélioration de la qualité de l'offre et de la réponse aux besoins spécifiques.

La diminution des crédits de l'action 11 *Prévention de l'exclusion* s'explique par le transfert vers le programme 304⁽¹⁾ des crédits affectés aux prestations d'aide sociale à destination des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap. Conformément à l'article 5 de la loi du 5 juillet 2000⁽²⁾, cette action finance en outre l'allocation de logement temporaire 2 (« ALT2 ») est versée aux gestionnaires des aires d'accueil de gens du voyage, en fonction du niveau d'occupation afin de renforcer l'incitation financière à développer l'attractivité des aires.

Une forte augmentation des crédits de l'action 12 *Hébergement et logement adapté* est à noter, et s'inscrit dans le cadre de la création d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Cette hausse considérable permettra le maintien du parc d'hébergement à un niveau historiquement élevé, de l'ordre de 203 000 places en septembre 2021 et devant atteindre environ 190 000 places à la fin de l'année 2022 – les conditions de cette évolution étant détaillées *infra*. Les moyens pour l'hébergement des personnes en situation de très grande marginalité sont également confortés, ainsi que le financement pour les tiers lieux alimentaires pour les personnes hébergées à l'hôtel. L'action 14 *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale* connaît quant à elle une stabilité de ses crédits.

(1) Programme 304 Inclusion sociale et protection des personnes, au sein de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

(2) Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.

Les crédits alloués au programme 177 sont en outre à observer sans préjudice des crédits mis à disposition dans le cadre de plans connexes. Ainsi l'hébergement bénéficie-t-il également de mesures de financement au titre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, mobilisant au total 74 millions d'euros sur le programme 177 en 2022. Également, dans le cadre du plan France Relance, 80 millions d'euros sont dédiés en 2021 et 2022 à cette politique en complément des programmes 177 et 135 ainsi que du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ; ces crédits permettent notamment la modernisation d'accueils de jour.

II. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 109 ENTRE 2021 ET 2022

(en euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	LFI 2021 crédits de paiement	PLF 2022 crédits de paiement	Évolution LFI 2021 / PLF 2022
109 – Aide à l'accès au logement	12 476 400 000	13 079 400 000	4,8 %
01 – Aides personnelles	12 427 000 000	13 070 000 000	5,2 %
02 – Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	11 300 000	9 400 000	- 16,8 %
03 – Sécurisation des risques locatifs	1 000 000	0	/

Source : *Projet annuel de performance pour 2022 de la mission Cohésion des territoires.*

Les moyens proposés pour le programme 109 sont également en augmentation dans le projet de loi de finances pour 2022 par rapport à la loi de finances initiale pour 2021. Ce programme s'appuie sur l'axe des aides à la personne, et sur une politique de solidarité pour l'accès au logement décent.

L'action 01 *Aides personnelles* représente plus de 99 % des crédits du programme 109, finançant trois types d'aides personnelles au logement : l'allocation de logement à caractère familial (ALF), l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL). **La réforme du versement des aides au logement, consistant en une automatisation du calcul grâce au dispositif de ressources mutualisées, est entrée en vigueur à partir de janvier 2021. Elle a fait l'objet d'un premier bilan quantitatif à l'été 2021 (voir *infra*), mais ses effets concrets et ses conséquences sur les différentes catégories de population doivent continuer à faire l'objet d'une grande attention.**

Si l'action 02 *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté* ne représente que 0,1 % du total des crédits du programme 109, son importance est déterminante puisqu'elle assure des subventions aux instances associatives nationales et le financement du réseau de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et des agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL).

Quant à l'action 03 *Sécurisation des risques locatifs*, elle ne comporte aucun crédit, le dispositif de sécurisation « Visa pour le Logement et l'Emploi » d'Action Logement étant remplacé par un système de cautionnement gratuit offert par l'État aux ménages entrant dans un logement du parc privé, sous certaines conditions de solvabilité.

III. LE PROGRAMME 135 *URBANISME, TERRITOIRES ET AMÉLIORATION DE L'HABITAT*

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 135 ENTRE 2021 ET 2022

(en euros)

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	LFI 2021 crédits de paiement	PLF 2022 crédits de paiement	Évolution LFI 2021 / PLF 2022
135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	523 461 811	530 277 932	1,3 %
01 – Construction locative et amélioration du parc	19 000 000	17 500 000	- 7,9 %
02 – Soutien à l'accès à la propriété	4 100 000	4 100 000	0 %
03 – Lutte contre l'habitat indigne	19 200 000	15 500 000	- 19,3 %
04 – Réglementation, politique technique et qualité de la construction	217 400 000	217 400 000	0 %
05 – Soutien	25 200 000	29 430 000	16,8 %
07 – Urbanisme et aménagement	238 561 811	246 347 932	3,3 %

Source : *Projet annuel de performance pour 2022 de la mission Cohésion des territoires.*

Les crédits alloués au programme 135 pour 2022 sont en légère augmentation. Un transfert de 1 500 000 euros en crédits en paiement concernant la résorption des bidonvilles est opéré du programme 135 vers le programme 177, à des fins de cohérence.

Si l'action 03 *Lutte contre l'habitat indigne* subit cette année à nouveau une baisse, il convient de souligner que l'essentiel des actions incitatives est financé par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en tant qu'opérateur principal. **La lutte contre l'habitat indigne est composée de deux volets principaux : sur la partie coercitive, la simplification des polices de l'habitat indigne est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, et sur le volet incitatif, les aides existent et méritent d'être davantage portées à la connaissance des propriétaires bailleurs qui peuvent les utiliser pour améliorer les conditions d'habitat de leurs locataires.**

L'action 04 *Réglementation, politique technique et qualité de la construction* comprend une partie significative dédiée à la rénovation thermique des logements privés, avec 170 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. L'articulation de « Ma Prime Rénov' », dispositif ayant connu un succès tangible en 2021, avec les autres aides pour la rénovation et la réhabilitation du logement doit s'améliorer afin d'offrir la palette d'aides la plus claire et accessible possible.

Cette action comprend également la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO). Le nombre de décisions favorables au titre du DALO est en diminution de 15,3 % en 2020 par rapport à 2019. Cette baisse s'explique par un rassemblement moindre des commissions de médiation pendant les périodes de confinement, mais également par des difficultés d'accès aux systèmes de dépôt de demande DALO, qui doivent être résolues. En effet, il reste difficile en France pour les personnes qui en ont besoin de déposer une demande DALO, malgré l'aide apportée par le tissu associatif et les instances communales.

L'action 07 *Urbanisme et aménagement* vise à favoriser un aménagement de l'espace répondant aux attentes des collectivités territoriales et des usagers. La politique d'aménagement de l'espace au niveau local reste largement dépendante des crédits accordés au niveau national.

SECONDE PARTIE : LES EFFORTS DOIVENT ÊTRE POURSUIVIS POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UNE MEILLEURE QUALITÉ DE L'HABITAT

I. L'ACCÈS AU LOGEMENT RESTE DIFFICILE MALGRÉ LES RÉPONSES FORTES APPORTÉES PENDANT LA CRISE SANITAIRE

A. DES EFFORTS INÉDITS ONT ÉTÉ DÉPLOYÉS POUR L'HÉBERGEMENT DEPUIS LE DÉBUT DE LA CRISE SANITAIRE

1. Les capacités d'hébergement ont atteint des niveaux record

Selon les critères de l'INSEE, une personne est considérée comme sans domicile lorsqu'elle vit à la rue ou bénéficie d'un dispositif d'hébergement provisoire qui ne constitue pas son logement propre. En novembre 2020, la Fondation Abbé Pierre estimait sur la base de ces critères que plus de 300 000 personnes étaient privées de domicile sur le territoire français. Parmi ces personnes, 27 000 seraient dans une situation de sans-abrisme, 180 000 vivraient en hébergement généraliste, et 100 000 seraient hébergées dans le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile. Ces indicateurs rejoignent ceux de la Cour des comptes ⁽¹⁾, qui a estimé en 2019 à environ 300 000 le nombre de personnes privées de domicile en France, représentant une progression de l'ordre de 10 % par an depuis 2012.

L'hébergement d'urgence a été marqué ces dernières années par une augmentation importante et continue de ses crédits et de ses capacités d'accueil. Plusieurs éléments influent sur la demande d'hébergement d'urgence, parmi lesquels les difficultés d'accès au logement pérenne, les risques d'expulsions locatives, l'évacuation de bidonvilles ou encore l'évolution de la crise migratoire. Les efforts entrepris depuis le début de la crise sanitaire ont permis d'offrir une solution numériquement à l'échelle des flux entrants dans la demande d'hébergement. **L'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement, y compris la sphère associative, relève les efforts financiers et matériels fournis, avec une augmentation d'environ 40 000 places d'hébergement depuis le début de la crise sanitaire.**

En septembre 2021, environ 203 000 places d'hébergement étaient ouvertes pour la mise à l'abri des personnes. La DIHAL prévoit d'ici mars 2022 une suppression d'environ 3 000 de ces places. Cette suppression concernera en priorité des places de centres d'hébergement spécialisés (CHS), des places exceptionnelles précaires et des nuitées d'hôtel. Malgré l'augmentation du nombre de places rendue nécessaire par les situations de grande précarité, la DIHAL fait état d'un retrait de la rue très fort, et de progrès tangibles en matière d'accueil et d'orientation.

(1) Cour des comptes, Les politiques en faveur du « logement d'abord », référé du 20 octobre 2020.

2. Les structures ont dû assurer des adaptations aux contraintes sanitaires

Les structures d'hébergement et de logement adapté ont dû faire face à des exigences accrues d'adaptation aux contraintes sanitaires. Le travail réalisé sur ce point mérite d'être souligné car il a mené à une relative maîtrise des contaminations à la covid-19, malgré la vulnérabilité particulière des personnes sans abri sur le plan médical et les troubles respiratoires affectant une part plus élevée qu'au sein de la population générale. La gestion des problématiques de vie en commun a limité le risque épidémique dans les centres d'hébergement, bien que nécessitant davantage d'isolement, la formation aux gestes barrières et l'appréhension des procédures de diagnostic. Cette attention accrue a contribué à restreindre le nombre de contaminations. Dans les lieux de logement adapté tels que les pensions de famille et les lieux accueillant les personnes dans le cadre du programme « Chez soi d'abord », la DIHAL fait état de taux de contamination très faibles. Au global, le taux de surmortalité parmi les personnes hébergées est évalué à 16 pour 100 000 sur la période de mars à septembre 2020, là où la moyenne nationale était de 45 pour 100 000. Ces chiffres ne doivent toutefois pas être tenus pour exhaustifs car ils ne comprennent pas les décès des personnes sans abri intervenus à l'hôpital ou en centres spécialisés ⁽¹⁾.

Dans toutes les structures, les gestes barrières ont été appliqués le plus rapidement possible. La Cour des comptes relate la distribution de masques intervenue à partir d'avril 2020, ayant porté sur près de 5 millions de masques lors de la première distribution et ayant fait l'objet de huit vagues de livraison jusqu'à l'été 2020 ⁽¹⁾. L'agence régionale de santé d'Île-de-France indique la mise en place de 900 équipes mobiles depuis le début de la crise sanitaire, ayant participé à la réalisation de 27 000 tests puis aux campagnes de vaccination, dans une approche d'aller-vers. 8 000 doses de vaccin hebdomadaires ont été ainsi confiées aux équipes se déplaçant dans les structures d'hébergement et de logement adapté. Cette logique de sensibilisation et de dialogue s'est révélée particulièrement nécessaire pour encourager un accès à la vaccination marqué par un retard dommageable auprès des publics défavorisés. Le nombre de personnes en situation de précarité ayant reçu un schéma vaccinal complet est actuellement en cours d'estimation par Santé publique France.

Dès mars 2020, des centres d'hébergement spécialisés (CHS) ont en outre été créés afin d'accueillir des personnes atteintes de la covid-19 sous une forme non grave et qui ne pouvaient pas être isolées dans leur structure d'hébergement ou vivant à la rue. Les CHS ont atteint leur ampleur maximale en mai 2020 avec 3 620 places ouvertes, capacité ayant rapidement diminué à un volume de 923 places en janvier 2021 puis de 626 places en juin 2021. Si le dispositif des CHS a fait l'objet de critiques quant à son taux d'occupation national moyen de 24 % depuis le début de la crise sanitaire, il a représenté une mesure de

(1) *Rapport public annuel 2020, « L'hébergement et les personnes sans domicile pendant la crise sanitaire du printemps 2020 », Cour des comptes.*

sécurité sanitaire très utile au plus fort de la crise. La DIHAL évalue le coût global moyen journalier de ces structures à 102 400 euros, le financement étant assuré par les programmes 177 et 303 pour le volet hébergement, et par les agences régionales de santé pour le volet sanitaire. La création des CHS a permis une flexibilité dans la gestion de la pandémie pour les structures d'hébergement. Bien que leur utilité soit reconnue par les autorités de santé, la pérennisation des places des CHS n'est pas envisagée.

3. Le recours aux nuitées hôtelières est une solution à la fois précaire et indispensable

Le recours aux nuitées hôtelières a été amplifié par la crise sanitaire, à la faveur d'un accord-cadre signé entre l'État et l'Union des métiers et industries de l'hôtellerie (UMIH) en mars 2020 et mis à jour par une nouvelle charte en novembre 2020. Cet accord-cadre définissait à la fois les règles générales d'occupation, et les tarifs maximaux des chambres à hauteur de 30 euros par nuit pour un hôtel non classé. Si le nombre de nuitées hôtelières mobilisées s'élevait à près de 51 000 en mars 2020, il est passé à environ 73 000 en janvier 2021 et 74 000 en juin 2021, sans comptabiliser les personnes hébergées à l'hôtel au titre de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et les mineurs pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Selon la Cour des comptes, les coûts moyens par personne de l'hébergement à l'hôtel ont été supérieurs à ceux des autres structures d'hébergement. Ce coût supérieur est principalement explicable par la mobilisation d'établissements plus onéreux que ceux utilisés habituellement et par un taux d'occupation par chambre moins élevé, ces dispositifs ayant souvent accueilli des personnes isolées, même s'ils ont également concerné des foyers constitués de plusieurs personnes.

Si cette augmentation a été essentielle pour une mise à l'abri massive au plus fort de l'épidémie, l'enjeu est désormais double : une partie de ces places doit être préservée en ce qu'elle constitue un facteur de flexibilité indispensable dans la gestion de l'hébergement d'urgence, et dans le même temps doit être engagée la transformation de places d'hôtel en places en structures moins temporaires. L'instruction ministérielle de mars 2021⁽¹⁾ fixe en ce sens un objectif de transformation qualitative de 7 500 nuitées hôtelières en 7 000 places d'hébergement en 2021, afin de maintenir un accueil dans les meilleures conditions d'accompagnement.

Les hôtels ont accueilli rapidement et massivement pendant la crise, et hors période de crise ils permettent d'assurer l'hébergement de personnes attendant l'accès à un logement pérenne. **La rapporteure est convaincue de la nécessité de la transformation qualitative de places d'hôtel en places d'hébergement plus accompagné et de logement plus durable, mais souhaite également faire valoir le besoin de maintenir des places à l'hôtel dédiées à l'accueil d'urgence,**

(1) *Instruction du 1^{er} mars 2021 relative la préparation de la fin de la période hivernale et fixant les objectifs annuels pour le Logement d'abord.*

indispensables dans les zones tendues comme les départements franciliens ou les Bouches-du-Rhône. La rapporteure a entendu l’alerte des acteurs de terrain auditionnés concernant la diminution des places à l’hôtel et les difficultés à faire baisser le nombre de nuitées d’hôtel sans engendrer une aggravation de la situation sociale des personnes qui n’y seraient plus accueillies. Cette variable d’ajustement, bien que précaire, s’avère indispensable pour gérer l’urgence quotidienne et éviter les remises à la rue des publics les plus fragiles. **Pour parvenir à une baisse du recours aux nuitées d’hôtel, qui constitue l’objectif final, il convient de mettre à niveau le nombre de places en centres d’hébergement dans ces zones tendues, et de permettre à de nouveaux projets de logement durable de voir le jour.**

B. LES ACTIONS SE POURSUIVENT POUR UN VÉRITABLE SERVICE PUBLIC DE LA RUE AU LOGEMENT

1. Une volonté nouvelle de programmation et de planification se fait jour

Pour sortir de la logique préjudiciable de l’urgence, les pouvoirs publics ont décidé la fin de la gestion annuelle « au thermomètre », au profit d’une stratégie pluriannuelle et territorialisée de l’offre d’hébergement, de logement adapté et accompagné. L’instruction ministérielle de mai 2021 ⁽¹⁾ relative au pilotage du parc d’hébergement prévoit son maintien au niveau de 200 000 places jusqu’au mois de mars 2022. Cette stratégie révèle un effort inédit de prolongation et se pose en rupture avec la gestion dans l’urgence, afin d’entrer dans une maîtrise opérationnelle et budgétaire plus satisfaisante. **Le prolongement provisoire de ces capacités en contexte de crise sanitaire est combiné à la volonté d’assurer ensuite une diminution progressive sur plusieurs années du nombre de places d’hébergement, au profit de l’insertion directe dans le logement et de l’augmentation de la qualité de l’offre. La baisse amorcée en avril 2022 devrait ainsi aboutir à une capacité d’accueil dans l’hébergement de 190 000 places en décembre 2022, niveau bien plus haut que la capacité d’environ 160 000 places connue en 2019.**

La feuille de route de cette réforme structurelle, présentée par la ministre en charge du logement en septembre 2021, a rendu publics les chantiers de transformation prévus pour la mise en place du service public de la rue au logement. D’abord, un travail important sera mené pour aboutir à une action plus coordonnée et partenariale des services intégrés d’accueil et d’orientation (SIAO) et à des outils de pilotage modernisés, avec des efforts considérables déployés sur le système d’information des SIAO (SI SIAO) qui doit devenir un outil de suivi et de pilotage central pour la politique publique du logement. Ces travaux permettront un travail de fond sur l’orientation, sur les coûts unitaires de l’hébergement financés par le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, actuellement hétérogènes en fonction du type de structure et des

(1) *Instruction du 26 mai 2021 relative pilotage du parc d’hébergement et au lancement d’une campagne de programmation pluriannuelle de l’offre pour la mise en œuvre du Logement d’abord.*

territoires, et sur les indicateurs de suivi tels que la durée moyenne de séjour. Enfin, la stabilisation des moyens offrira aux associations une meilleure visibilité permettant par exemple une formation des personnels, dans une optique de professionnalisation.

La volonté nouvelle de programmation et de planification pluriannuelle s’oppose à la gestion saisonnière prévalant jusqu’alors. Ce changement de paradigme dans la gestion des capacités d’accueil aidera à se diriger vers un fonctionnement plus efficient de l’hébergement en France. Cette programmation présente l’avantage d’une visibilité financière et d’un moindre de risque de demandes de crédits complémentaires en lois de finances rectificatives sur les prochains exercices. En effet, cette gestion implique une absence de dépassement de l’enveloppe maximale prévue dans le cadre budgétaire pluriannuel.

L’année 2021 est aussi marquée par un renforcement du pilotage des politiques de l’hébergement au logement, avec un nouveau cadre de gouvernance de l’action étatique. Celui-ci s’inscrit dans la continuité de la lutte contre le sans-abrisme et le déploiement du plan Logement d’abord. La DIHAL exerce depuis janvier 2021 la responsabilité du programme budgétaire 177, précédemment porté par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), et depuis avril 2021 l’ensemble des compétences sur le champ de l’hébergement et de l’accès au logement. Cette passation représente une simplification administrative mais également un renforcement de l’efficience du pilotage grâce au regroupement des ressources dédiées au sans-abrisme et à l’accès au logement. Il s’agit aussi d’une réponse à la nécessité de disposer de données fiables et complètes, condition indispensable pour une politique effective sur les territoires. Une évolution de l’organisation interne a été nécessaire pour s’adapter à cette passation de portage de programme, impliquant une nouvelle gouvernance, des recrutements de personnels, et un rattachement administratif de la DIHAL au secrétariat général du ministère de la transition écologique et solidaire.

2. Les avancées en termes de logement adapté sont réelles

Pour endiguer les difficultés d’accès au logement, le plan Logement d’abord vise à établir une véritable stratégie d’accès au logement pérenne basée sur le suivi individualisé. Lancé par le Président de la République au début de son quinquennat, il n’est aujourd’hui plus remis en cause que le plan quinquennal Logement d’abord est la stratégie adéquate de service public à mettre en œuvre. Cette politique a permis l’adhésion de l’ensemble des acteurs au principe général d’une politique publique du logement. La stratégie du plan Logement d’abord ambitionne un accès direct au logement couplé à un accompagnement adapté aux besoins des personnes. Les moyens mobilisés pour le développement du logement adapté sont en hausse de 8,2 % en 2022, avec 35,4 millions d’euros supplémentaires.

La DIHAL indique que la plupart des objectifs du plan Logement d’abord seront atteints à la fin du quinquennat. Si certains objectifs ne sont pas

encore atteints, par exemple pour la mise en service de pensions de familles, d'autres objectifs sont déjà dépassés. **Ainsi, 280 000 personnes sans domicile ont pu accéder au logement entre 2018 et juin 2021, avec une amélioration de ces résultats dans le temps, 33 000 personnes ayant accédé à un logement au premier semestre 2020 et 46 000 personnes au premier semestre 2021.** La hausse significative des capacités d'accueil est intervenue pour l'hébergement, mais également pour le logement adapté et accompagné. Plusieurs formes de logement adapté existent, parmi lesquelles figurent l'intermédiation locative et les pensions de famille. Dans le cadre du plan France relance, un pas supplémentaire a été franchi pour lutter contre l'exclusion sociale. Un appel à manifestation d'intérêt a été lancé en vue de l'ouverture d'environ 1 000 places pour les grands marginaux. Ce dispositif est mis en avant par la DIHAL comme un important succès d'intégration de ces personnes initialement très éloignées de l'hébergement et du logement, et pour qui aucune réponse satisfaisante n'avait été apportée auparavant.

NOMBRE DE PLACES DANS LES DISPOSITIFS DE LOGEMENT ADAPTÉ (INTERMÉDIATION LOCATIVE, PENSIONS DE FAMILLE, FOYERS DE TRAVAILLEURS MIGRANTS OU DE JEUNES TRAVAILLEURS, RÉSIDENCES SOCIALES HORS PENSIONS DE FAMILLE)

	Places dans les dispositifs de logement adapté	Dont places en intermédiation locative	Dont places en pensions de famille
Au 31 décembre 2019	247 428	47 197	19 029
Au 31 décembre 2020	255 120	56 426	19 746
Hausse du nombre de places entre 2019 et 2020	3,1 %	19,5 %	3,8 %
Objectif de créations de places fixé dans le cadre du plan Logement d'abord 2018-2022		43 000	10 000
Nombre de places ouvertes depuis 2018		23 608	4 459
Niveau de réalisation de l'objectif au 31 décembre 2020		55 %	44,6 %

Source : Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL).

a. Les pensions de famille

Le modèle des pensions de famille reste une solution plébiscitée par les acteurs de la solidarité autant que par les pouvoirs publics locaux, pour leurs avantages en matière d'accompagnement et d'insertion et leur coût raisonnable par rapport à la qualité d'accueil. **Ce cadre de vie propose un logement individuel concilié avec des espaces collectifs, évitant ainsi l'isolement des résidents. Environ 700 nouvelles places ont pu être créées en 2020 dans ce type d'établissements, ce qui correspond à une progression plus faible qu'espérée,** les objectifs du plan Logement d'abord s'élevant à environ 2 000 nouvelles places par an pendant cinq ans. Les perspectives de créations restent toutefois favorables et ont été accélérées par les mesures de relance, avec 4 232 agréments de prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) octroyés pour des pensions de famille entre 2018 et 2020, soit presque autant que sur les sept années 2011 à 2017 réunies.

Les difficultés rencontrées pour la mise en place de nouvelles pensions découlent de problématiques d'ingénierie sociale et économique, de la structuration des acteurs locaux ou de réticences locales. Afin de pallier ces difficultés et encourager une progression plus rapide du nombre de places en pensions de famille, il est nécessaire de lever les freins à leur installation. Pour cela, des mesures de promotion de l'utilité sociale de ces structures auprès des collectivités locales et des démarches de présentation au grand public sont prévues. Ces actions se déroulent notamment lors de la « semaine nationale des pensions de famille » organisée par des acteurs de la solidarité sous l'impulsion de l'État en octobre 2021, avec plus de 160 événements en France.

Le nombre relativement faible de places créées peut également s'expliquer par les projets d'installation de certaines pensions de famille dans des constructions neuves, les délais de mise en service se trouvant alors allongés. Plusieurs années peuvent en effet s'écouler entre le déblocage des aides à la construction du fonds national d'aide à la pierre (FNAP) rattachées au programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* et le financement effectif des pensions de famille par le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*. Pour répondre à la crainte des acteurs de terrain, le ministère chargé du logement prend l'engagement que tout logement dont la création est financée par des dépenses d'investissement bénéficiera effectivement des frais de fonctionnement nécessaires à sa mise en service dans quelques années. Ces engagements de pérennité sont cruciaux et témoignent d'une recherche de cohérence maximale dans le cadre de la nouvelle programmation pluriannuelle.

b. L'intermédiation locative

L'intermédiation locative est un dispositif de logement adapté prévoyant l'intervention d'un tiers social dans la relation entre le locataire et le bailleur. Il fait l'objet d'un succès important dans le cadre du plan Logement d'abord et est devenu un outil indispensable pour mobiliser des logements abordables en vue de la mise à l'abri des publics vulnérables. **Le nombre de places en intermédiation locative a augmenté de près de 10 000 en 2020 malgré le contexte de crise, ce qui correspond à l'atteinte des objectifs annuels fixés.** Le propriétaire accepte ainsi de louer son logement à des personnes en situation de précarité, pour un temps déterminé ou indéterminé.

L'intermédiation locative se décline selon deux modèles : la sous-location et le mandat de gestion. Le second procure une plus grande stabilité grâce à son caractère pérenne et le lien directement établi entre le propriétaire et le locataire malgré l'intervention d'une agence immobilière sociale. Si la part du mandat de gestion est passée de 15 % en 2017 à 26 % en 2021, elle doit encore progresser. Les services de l'État expriment la volonté d'accroître à environ 50 % la part des mandats de gestion parmi les dispositifs d'intermédiation locative, car ils permettent une meilleure inclusion économique et sociale des occupants. Cet objectif est ambitieux : il peut en effet être délicat de convaincre les propriétaires de contractualiser selon cette formule, le paiement des loyers et des charges étant

assuré par le particulier occupant et non par une association comme c'est le cas en sous-location.

Pour augmenter la sécurisation des bailleurs et rendre le mandat de gestion plus attractif, l'agence immobilière sociale peut leur proposer de bénéficier d'une garantie de loyers. Le loyer pouvant aussi être plus bas en mandat de gestion, une autre piste serait d'assurer une compensation complète de l'écart entre le loyer et le prix réel du marché par des crédits d'impôt, l'avantage fiscal actuellement en vigueur ne comblant pas la totalité du manque à gagner pour les bailleurs. Cette solution resterait cohérente au niveau des coûts pour l'État, considérant que cette compensation puisse avoir un coût nécessairement moins élevé que le financement de nuitées hôtelières ou d'autres solutions d'hébergement provisoire. Enfin, en parallèle de la reconduction jusqu'à fin 2022 du dispositif fiscal « Louer abordable » lié au conventionnement avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en cas de mise en intermédiation locative, un travail interministériel sur le conventionnement a été engagé au printemps 2021 sous le pilotage de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

C. L'ACCÈS AU LOGEMENT RESTE LONG ET DIFFICILE

1. L'engorgement de l'offre de logements a été exacerbé par les confinements

L'engorgement de l'offre de logements, déjà réel avant 2020, a été exacerbé par la crise sanitaire. Celle-ci a engendré une contraction de l'offre de logements disponibles, couplée à un fort ralentissement des changements de résidence pendant les premiers mois de la crise et pendant les différents confinements. La DHUP souligne cette absence de mobilité pendant plusieurs mois en raison de l'arrêt de l'activité immobilière.

Si l'année 2021 est marquée par une reprise du secteur immobilier, plusieurs acteurs auditionnés mettent en garde sur l'accentuation des tensions immobilières et foncières à court terme. La crise a en effet entraîné deux phénomènes antagonistes : d'une part un ralentissement de l'offre et de la livraison de nouveaux logements, et d'autre part une hausse de la demande de logements due à l'empêchement provisoire des déménagements prévus avant la crise ou nécessités par celle-ci. Ces deux éléments, combinés à une situation de taux très bas permettant au premier abord une solvabilisation des ménages souhaitant accéder à la propriété, provoquent une dissociation de la demande par rapport à l'offre et donc une augmentation des prix de l'immobilier. D'après l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), cette hausse s'accélère avec une augmentation des prix de 6 % entre avril 2020 et avril 2021, contre 4,7 % entre 2019 et 2020. Cette remise en tension du marché immobilier s'avère difficilement compatible avec le maintien d'une offre accessible pour les ménages à bas ou très bas revenus mais également pour les classes moyennes dans les zones tendues.

Le nombre limité d’expulsions locatives a permis le maintien de nombreux foyers dans le logement. La crainte d’une explosion des impayés qui aurait mené à des expulsions a finalement été maîtrisée grâce aux mesures de soutien de l’économie qui ont permis de limiter les loyers impayés malgré la situation de crise multidimensionnelle. 2020 a été une année faible en expulsions locatives en raison de la trêve allongée jusqu’au 12 juillet 2020 et du blocage des expulsions en l’absence de solution de relogement. Environ 3 500 expulsions sont intervenues en 2020 contre 17 000 les années précédentes. En 2021, la trêve fut prolongée jusqu’au 1^{er} juin ⁽¹⁾, limitant également le nombre d’expulsions. Il reste à noter que si 20 millions d’euros supplémentaires avaient été budgétés pour l’indemnisation des bailleurs en 2021, les préfets ont tout de même été contraints de procéder à des expulsions en raison des fonds insuffisants pour indemniser les bailleurs. 6,9 millions d’euros ont été programmés en 2021 et renouvelés en 2022 afin de limiter les expulsions locatives, dont 4 millions pour des équipes mobiles de prévention des expulsions locatives dans 26 départements tendus, et 2,9 millions pour le recrutement de personnels chargés de la prévention des expulsions au sein des agences départementales pour l’information sur le logement (ADIL) ou des conseils départementaux.

Le ralentissement de l’activité a également eu des répercussions sur la mobilité dans le parc social. La Cour des comptes relève que les personnes sans domicile ont pâti de la fermeture des guichets d’enregistrement des demandes de logement social dans les mairies. **Lors du premier confinement, une baisse de 160 000 demandes de logement social par rapport à la même période de 2019 s’est fait jour**, principalement imputable à l’absence de guichets physiques.

2. La construction d’habitations à loyer modéré, ralentie pendant la crise, doit reprendre

Un ralentissement de la construction de logements, et particulièrement de logements sociaux, est à relever. Ce ralentissement est explicable par des réticences locales à la construction, des difficultés financières des collectivités et la rareté du foncier dans de nombreuses zones. La commission Rebsamen, dont les conclusions ont été livrées en septembre 2021 ⁽²⁾, diagnostique un besoin de logements compris entre 2,7 et 3,9 millions supplémentaires entre 2017 et 2030, auxquels s’ajoutent les besoins de rénovation des logements indécents ou insalubres. L’ampleur des besoins oblige à ne pas seulement se tourner vers des constructions neuves mais à considérer de manière croissante les opérations d’aménagements, de rénovation et de réhabilitation, pouvant dans le même temps servir à redynamiser les centres-villes, et à opérer un travail de recherche de logements vacants, du logement ancien à rénover ou réhabiliter. Cette situation est d’autant plus préoccupante que les autorisations de construire en zones tendues ont diminué de 14 % en 2021 par

(1) *Instruction du 1^{er} mars 2021 relative la préparation de la fin de la période hivernale et fixant les objectifs annuels pour le Logement d’abord.*

(2) *Rapport de M. François Rebsamen, Commission pour la relance durable de la construction de logements, tome 1, septembre 2021.*

rapport à 2018, pour l'ensemble du parc mais également dans le champ du logement social.

La crise a nécessairement ralenti le rythme des livraisons de logements sociaux en 2020, qui s'est porté à 87 500 logements agréés. Les objectifs sont revus fortement à la hausse pour 2021 et 2022, à 250 000 logements agréés sur 2 ans, conformément au protocole commun d'engagement signé par la ministre déléguée chargée du logement avec les acteurs du logement social en mars 2021. La rapporteure sera également attentive à la concrétisation de ces prévisions. Il est impératif que les collectivités soutiennent cette dynamique et que les points de blocage soient levés en concertation urgente avec l'État et les bailleurs.

Au-delà de la problématique du nombre de logements construits, les associations mettent en avant l'importance d'un loyer bas à très bas dans les logements sociaux, permettant à davantage de ménages d'entrer dans les seuils de solvabilité. Pour l'accès au logement social, de nombreux ménages à faibles ou très faibles ressources voient leurs demandes rejetées pour insolvabilité. Les associations entendues insistent sur le fait que les aides au logement ne suffisent plus à solvabiliser les demandes présentées aux bailleurs sociaux. Sur ce volet, la loi ELAN ⁽¹⁾ comporte des outils de travail pouvant être mobilisés, notamment pour expérimenter une politique des loyers dérogatoire en faveur des ménages très modestes. **Dans le cadre de ces réflexions, la rapporteure souhaite relever l'importance d'une construction permettant la mixité sociale dans une logique de logement social diffus, poursuivant l'idéal d'une meilleure répartition interne aux agglomérations et favorisant l'inclusion sociale.** Ces objectifs de répartition peuvent notamment être poursuivis au niveau des programmes locaux de l'habitat (PLH).

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Construction de logements sociaux et obligation issue de la loi SRU

L'article 55 de la loi dite SRU du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains est codifié aux articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation. La politique de quotas issue de cet article contraint plus de 2 000 communes à se doter d'un parc social de 20 à 25 % par rapport au nombre total de résidences principales en 2025. **Les objectifs, contrôlés de manière triennale, relèvent une insuffisance du nombre de constructions particulièrement problématique dans les zones à forte tension immobilière telles que la région Île-de-France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. De plus, la répartition géographique des nouveaux logements reste déséquilibrée, car ils se trouvent majoritairement en périphérie des agglomérations.**

Selon la Cour des comptes, ce dispositif est efficace pour soutenir la production de logements sociaux mais présente une application inégale sur le plan géographique ⁽¹⁾. Le dernier bilan effectué pour les années 2017 à 2019 fait état de 210 737 logements sociaux construits dans des communes se trouvant dans le périmètre de la loi SRU, ce qui représente plus de 50 % des logements construits sur le plan national. Depuis l'adoption de cette loi en 2000, certaines évolutions ont été permises, telles que le développement de la vente en état futur d'achèvement (VEFA), désormais le principal mode de construction de logements sociaux, qui a contribué à allonger les délais de construction. Ces dispositions sont assorties de sanctions en cas de carence, qui ont concerné 280 communes au terme du dernier bilan triennal.

La rapporteure préconise une approche volontariste mais réaliste des avancées à atteindre pour l'échéance de 2025. Attendu que dans son bilan exposé en décembre 2020, le ministère chargé du logement estimait que plus de la moitié des communes dans le périmètre de l'obligation SRU ne pourrait atteindre les objectifs fixés pour 2025, le dispositif a besoin de voir ses insuffisances corrigées. **Il est nécessaire de chercher à analyser les raisons des difficultés à obtenir des permis de construire, d'aller vers les collectivités locales afin de comprendre les obstacles politiques et sociaux des avancées en matière de logement social.** Si la prorogation de la loi SRU au-delà de 2025 est interrogée dans le cadre du projet de loi dit « 3DS » ⁽²⁾ adopté en juillet dernier par le Sénat et qui devrait être examiné par l'Assemblée nationale en fin d'année 2021, cette occasion peut être saisie pour pallier les insuffisances du cadre existant, dans l'intérêt des ménages ayant besoin d'un logement stable et accessible.

3. L'accessibilité de l'information et les démarches d'aller-vers sont à favoriser

Des outils d'information se trouvent d'ores et déjà à la disposition des usagers. L'ANIL, principal opérateur de l'information en matière de logement en France, fait un bilan de 875 000 consultations en 2020. Parmi les appels, 57 000 ont été reçus via la plateforme « SOS loyers impayés » réactivée pendant la crise

(1) *L'application de l'article 55 de la loi SRU, Cour des comptes, février 2021.*

(2) *Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.*

sanitaire, soit une augmentation des sollicitations sur cette thématique de 11 % par rapport à 2019. Une hausse des consultations en sortie de confinement est aussi à signaler sur le sujet de la trêve hivernale et la crainte des expulsions locatives. La ligne téléphonique « Info logement indigne » a également fait l'objet de nombreux appels pendant et après les périodes de confinements.

Une difficulté persistante est l'information et l'orientation des personnes vers les solutions qui existent mais dont elles n'ont pas connaissance. La rapporteure promeut une réflexion à partir des usages afin de parvenir à atteindre les foyers concernés par le non-recours ou le défaut d'information. Ainsi, les outils numériques et de dématérialisation doivent représenter une avancée et non un obstacle pour les personnes ayant besoin d'une aide. Si les consultations téléphoniques rencontrent un succès important, une fracture numérique subsiste pour la demande d'allocations ou la recherche d'informations. Dans cette optique, les associations recommandent le développement d'une offre d'accès sur tout le territoire à des lieux offrant un accompagnement, notamment pour établir une demande de logement social ou un recours de droit au logement opposable (DALO). Le dépôt de ces demandes doit être facilité par l'existence d'une option dématérialisée de ces démarches.

Plus généralement, il est nécessaire de poursuivre les efforts par des démarches d'aller-vers, essentielles à la réalisation de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. À partir de 2020, des équipes mobiles de prévention des expulsions ont été recrutées sur 26 territoires par un système d'appel à projets. Ces équipes, réparties en fonction du niveau de tension en matière de procédures d'expulsions, poursuivent l'objectif de favoriser des rencontres à domicile avec les publics fragilisés par la crise sanitaire. Les équipes mobiles permettant d'identifier de nouveaux publics dans une logique d'anticipation des difficultés, la rapporteure soutient cette démarche qui serait utilement élargie à d'autres thématiques et à davantage de territoires, pour offrir une réponse plus globale aux besoins des personnes bénéficiaires.

II. LA QUALITÉ DE VIE DANS LE LOGEMENT : FAIRE DU LOGEMENT UN ESPACE-RESSOURCE PLUTÔT QU'UN ESPACE DE CONTRAINTE

A. DES INSUFFISANCES ET DES INÉGALITÉS DE QUALITÉ D'USAGE DU LOGEMENT SUBSISTENT

1. Le coût du logement pour les ménages ne cesse d'augmenter

La part du logement dans le budget des ménages n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 2000. Selon l'INSEE, entre le premier trimestre 2001 et le deuxième trimestre 2020, les prix des logements anciens ont été multipliés par 2,3 en métropole, et par 2,6 en Île-de-France, contre respectivement 1,3 et 1,4 pour l'indice des prix à la consommation. Par conséquent, la part du budget consacrée au logement a augmenté : la part des dépenses contraintes de logement dans le revenu des ménages est passée de 19 % en 1959 à 29 % en 2019.

La DHUP confirme cette augmentation du coût du logement par rapport au coût de la vie, mesurable grâce au ratio entre l'indice du prix des logements et le revenu moyen par ménage. S'il est marqué par des disparités entre territoires, il augmente beaucoup plus rapidement depuis 2000 et reste supérieur à 1, signifiant un coût du logement augmentant plus rapidement que le coût de la vie.

ÉVOLUTION DU RATIO ENTRE L'INDICE DU PRIX DES LOGEMENTS ET LE REVENU MOYEN PAR MÉNAGE DEPUIS 1965

Année	Ratio entre l'indice du prix des logements et le revenu moyen par ménage
1965	0,9
2000	1
2008	1,7
2016	1,7
2021	1,8

Source : DHUP, sur la base des travaux du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Le rôle des aides financières reste déterminant pour la solvabilisation des ménages en vue de l'accès au logement et pour la réduction du coût du logement. Selon l'association Solidarités Nouvelles pour le Logement, la part du revenu dépensé dans le logement au sein des 2,8 millions de ménages les plus pauvres en France passerait après aides au logement de 35 % à 10 % dans le parc social et de 65 % à 35 % dans le parc privé ⁽¹⁾.

Les dépenses budgétaires liées aux aides au logement sont à étudier dans le contexte de réforme par lequel a été marqué le dernier exercice. Visant plus de contemporanéité et un meilleur ciblage des aides, la réforme est entrée en vigueur en janvier 2021. Si les paramètres de calcul des aides personnalisées au logement restent inchangés, la réactivité du système a été revue : les aides seront désormais versées considérant les revenus de douze mois glissants, alors que le précédent système était basé sur les revenus fiscaux de référence datant de deux exercices antérieurs. La nouvelle actualisation trimestrielle, remplaçant une actualisation annuelle, offre en outre davantage de réactivité aux changements de situation, particulièrement utile en temps en crise. L'actualisation reste toutefois annuelle pour les individus recevant également le revenu de solidarité active ou la prime d'activité, afin de ne pas ajouter de l'instabilité aux situations précaires. **La rapporteure a entendu les alertes des acteurs associatifs concernant le caractère précarisant de l'actualisation trimestrielle pour les ménages sujets à une forte fluctuation de revenus, et particulièrement les jeunes. Des adaptations à la réforme pourront être nécessaires si les bilans montrent une fragilisation de la situation des jeunes en raison de la mise à jour du montant de leurs aides au logement tous les trois mois.**

La ministre chargée du logement indiquait en juillet 2021 que le montant des aides personnalisées au logement versé en 2021 serait de 1 100 millions d'euros inférieur au montant attendu si la réforme n'avait pas été mise en œuvre. Ce chiffre,

(1) Oser l'habitat solidaire – Construire l'hospitalité de demain, Solidarités Nouvelles pour le Logement, 2020.

conforme à la première estimation, est inférieur aux estimations comprises dans le projet de loi de finances pour 2021, dans lequel était attendu un écart de 750 millions d’euros. Ces économies plus importantes qu’estimées peuvent s’expliquer en partie par l’efficacité des mesures de protection du salaire et de l’emploi mises en œuvre depuis le début de la crise sanitaire. Il convient également de signaler que sans la réforme, 115 000 allocataires n’auraient pas bénéficié de cette allocation en 2021, et que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) progresse dans la résolution des difficultés techniques rencontrées pendant et après la mise en œuvre de la réforme. Concernant la hausse ou la baisse des allocations immédiatement causées par la réforme, les premiers résultats sont exposés ci-dessous.

IMPACT DE LA RÉFORME DES ALLOCATIONS PERSONNALISÉES AU LOGEMENT

	Allocation en hausse	Allocation en baisse	Allocation sans changement
Part des allocataires	18,2 %	29,6 %	52,2 %
Évolution mensuelle moyenne de l’allocation	+49 euros	-73 euros	Aucun impact

Source : CNAF.

2. Les attentes concernant l’habitat évoluent

Depuis un demi-siècle, des évolutions positives ont concerné l’habitat en France, parmi lesquelles les plus notables sont la hausse de la surface moyenne disponible par individu, de l’ordre de 10 m² supplémentaire entre 1980 et 2013 selon la DHUP, et l’amélioration de la qualité des équipements ménagers. Toutefois, selon l’ANIL, 12 % du parc français reste « *en mauvais état* » et 5,5 % « *sans confort* », ces proportions s’élevant respectivement à 17 % et 13 % dans le parc locatif privé. Si les indicateurs fondés sur le niveau d’équipement ou de confort d’usage ainsi que sur la qualité thermique des logements n’ont cessé de s’améliorer au cours des cent dernières années, d’autres indicateurs sont à étudier pour qualifier la qualité d’usage du logement, tels que le volume, la luminosité, la modularité, ou encore la ventilation naturelle. Sur ces derniers points, les logements récents connaissent un recul de qualité. Une enquête Qualitel publiée en décembre 2020 révèle ainsi qu’alors que les Français ont grandi en moyenne de 7 cm en 60 ans, la hauteur sous plafond des appartements a diminué de 27 cm dans le même temps. On constate également un enjeu concernant les surfaces disponibles, quatre foyers sur dix vivant en appartement ne disposant pas d’une chambre pour chaque enfant.

Les confinements se sont révélés très difficiles pour les personnes vivant dans un habitat dégradé ou inadapté à la composition du foyer, à l’heure où plus de 5 millions de personnes vivraient aujourd’hui dans un logement suroccupé en France⁽¹⁾. La crise sanitaire a également accéléré les modifications d’usage du logement, qui est devenu sans transition pour de

(1) Conditions de vie des ménages en période de confinement, *Institut national de la statistique et des études économiques*, avril 2020.

nombreux ménages un espace de travail et d'apprentissage. Les Français jugeant leur logement inadapté au confinement l'ont expliqué principalement par le manque d'espace extérieur à 52 %, par la taille réduite du logement à 49 % et par le manque d'une pièce pour s'isoler à 33 % ⁽¹⁾.

La crise sanitaire a mis en évidence l'influence de la qualité d'usage du logement sur la qualité de vie dans le logement. La qualité d'usage du logement, traitée dans le rapport Girometti-Leclercq ⁽²⁾ relatif au référentiel du logement de qualité publié en septembre 2021, montre le besoin d'une adaptation du secteur de la construction aux nouvelles exigences en termes d'adaptation, de confort et d'impact sur la santé : les facteurs de luminosité, de bruit, de répartition des espaces et d'accès à l'extérieur sont notamment centraux, mais ils ne doivent pas entraîner une augmentation du coût du logement pour les ménages. Ces facteurs ne sont pas toujours respectés dans la construction de logements neufs. Il est impératif et urgent de soutenir toutes les dynamiques visant à améliorer la qualité d'usage du logement.

3. Les efforts de rénovation énergétique sont à poursuivre

Les confinements successifs ont eu pour effet une prise de conscience exacerbée par les usagers des conditions de leur habitat, y compris sur le plan du confort thermique, c'est pourquoi les demandes de rénovation énergétique n'ont pas faibli. Les ADIL indiquent que la crise sanitaire n'a pas ralenti le conseil en matière de rénovation énergétique, avec 176 000 consultations dispensées sur ce sujet en 2020, chiffre en hausse par rapport aux années précédentes. La précarité énergétique demeure un sujet de préoccupation central. Selon les données de l'initiative européenne *Housing Solutions Platform*, 38 % des locataires du parc privé français éprouvent des difficultés à se chauffer.

Grâce à une forte communication, le déploiement de « Ma Prime Rénov' » en 2021 fait l'objet d'une identification satisfaisante par les usagers. L'ANIL confirme la bonne appropriation des outils de demande malgré des dysfonctionnements présents sur la plateforme de dépôt en ligne. L'ANAH fait état de 479 400 dossiers déposés de janvier à août 2021, dont 410 000 ont été engagés. Ce chiffre témoigne d'une massification des aides déployées. Leur appropriation par les ménages ayant besoin d'un soutien financier pour la réalisation de travaux est importante : 44 % des demandeurs correspondent à des ménages aux ressources très modestes, 24 % à des ménages aux ressources modestes, 30 % à des ménages aux ressources intermédiaires, et 2 % à des ménages aux revenus supérieurs.

Si ces éléments positifs doivent être soulignés, il reste que la plupart des dossiers concerne des gestes isolés et non des gestes multiples ou des rénovations globales : ce constat doit amener à être vigilant à ne pas favoriser les actions

(1) Les actifs et le télétravail à l'heure du confinement, *étude IFOP pour la Fondation Jean Jaurès*, mars 2020.

(2) *Rapport de la mission sur la qualité du logement ; référentiel du logement de qualité*, Laurent Girometti et François Leclercq, septembre 2021.

ponctuelles de travaux en négligeant les opérations plus ambitieuses. De la même manière, les demandes sont en proportion plus importantes pour les logements individuels que pour les logements collectifs ; les efforts entrepris afin d'atteindre les copropriétés doivent donc être poursuivis. La rapporteure souhaite également alerter sur le fait que les besoins en termes de rénovation énergétique peuvent être couplés à d'autres besoins au sein de l'habitat, voire à celui d'une réhabilitation globale des logements. C'est la raison pour laquelle **une rénovation énergétique ne doit pas être entreprise sans porter attention à toutes les dimensions de l'habitat, y compris les critères de salubrité et d'adaptation aux besoins quotidiens de ses occupants.**

Le dispositif « Mon accompagnateur Rénov' » voté dans la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021 ⁽¹⁾ doit être mis en place à partir de janvier 2023 et pourra participer à délivrer un conseil approprié aux ménages engagés dans une démarche de rénovation énergétique. Il est en effet apparu crucial de ne pas laisser les ménages livrés à eux-mêmes pour le choix des gestes à réaliser et dans le choix des entrepreneurs, au risque d'une moindre qualité des travaux financés. Ce conseiller peut représenter un pas vers le service public du logement, devant répondre au besoin de personnalisation des conseils et à l'accompagnement des ménages et en particulier des foyers les plus modestes.

Du diagnostic de performance énergétique à un diagnostic plus complet

Le diagnostic de performance énergétique (DPE) est aujourd'hui indispensable à toute vente de logement. Environ 30 000 DPE sont réalisés chaque mois sur le territoire national, par des professionnels suivant la méthode délivrée et mise à jour régulièrement par la DHUP. En application de la loi ELAN, le DPE devient opposable, ce qui contribue à envoyer un signal fort au marché immobilier. Il s'agit d'interdire une primo-location ou le renouvellement du bail par le propriétaire en cas d'insuffisance de performance énergétique du logement, cette mesure pouvant être accompagnée de suggestions de travaux dans une logique incitative.

Afin d'élargir le périmètre des diagnostics techniques des habitations, la loi précitée portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021 dispose que ce diagnostic est intégré au dispositif de décence. Elle prévoit l'ajout d'une information sur la qualité de l'air intérieur dans le DPE, de manière à apporter plus de transparence aux futurs occupants ou acquéreurs du logement sur les conditions d'aération et de ventilation ; en métropole, le niveau de performance d'un logement décent devra être compris, sans quoi la mise en location ne sera pas autorisée :

- à compter du 1^{er} janvier 2025 : entre les classes A et F ;
- à compter du 1^{er} janvier 2028 : entre les classes A et E ;
- à compter du 1^{er} janvier 2034 : entre les classes A et D.

(1) Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

En Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte :

– à compter du 1^{er} janvier 2028 : entre les classes A et F ;

– à compter du 1^{er} janvier 2031, ce dernier devra correspondre à la classe E.

Conformément à la loi relative à l'énergie et au climat du 8 novembre 2019 ⁽¹⁾, de premières restrictions s'appliqueront en outre à partir du 1^{er} janvier 2023. À cette date, la mise en location ne sera plus autorisée pour les logements dont la consommation en énergie finale est supérieure à 450 kWh par m² et par an. Afin de faire connaître ces nouvelles règles et inciter à la mise en conformité des logements, des mesures d'information seront nécessaires.

La direction générale de la santé (DGS) auditionnée partage le constat de manques persistants dans les diagnostics nécessaires à la vente d'une habitation. Ainsi sont absents des éléments requis les étiquetages des produits ou matériaux utilisés lors des constructions, qui ont pourtant souvent un impact sur la santé des habitants, ainsi que des critères d'adaptation et de praticité quotidienne du logement pour ses habitants.

B. LE LOGEMENT NE DOIT PLUS ÊTRE UN FACTEUR DE NUISANCE POUR LA SANTÉ HUMAINE

1. Le lien entre logement et santé est direct

La crise sanitaire a nécessairement livré des enseignements sur les facteurs favorables ou défavorables à la santé. En cela, la vision de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sur les « déterminants sociaux de la santé » s'est révélée particulièrement pertinente et appuie l'existence d'un lien entre l'état de santé des personnes et les conditions dans lesquelles elles évoluent au quotidien. **Le logement est un déterminant social de la santé en ce qu'il peut impliquer une vulnérabilité plus ou moins élevée vis-à-vis du développement de pathologies et du risque infectieux en fonction notamment de l'état de l'habitat et de la surface disponible par individu.**

L'épidémie de covid-19 a particulièrement mis en évidence la vulnérabilité sanitaire dans les environnements sociaux défavorisés. Un des indicateurs marquants est le taux de surmortalité constaté dans le département de la Seine-Saint-Denis pendant la première vague de la pandémie, avec une surmortalité de 118 % en mars 2020 par rapport à mars 2019 ⁽²⁾. Ces chiffres sont explicables notamment par la présence de maladies chroniques liées aux modes de vie, et à des inégalités face au virus en fonction de la qualité et de la surface des logements, ce département étant très touché par le phénomène de suroccupation. Dans ce contexte difficile, la rapporteure souhaite mettre en avant le travail réalisé par les associations de quartiers et les équipes mobiles dans le cadre du programme de prévention impulsé par l'agence régionale de santé d'Île-de-France.

(1) Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

(2) La surmortalité durant l'épidémie de Covid-19 dans les départements franciliens, premiers éléments d'analyse, focus santé en Île-de-France, *Observatoire régional de la santé Île-de-France*, avril 2020.

Les besoins d'aération et de ventilation du logement sont aussi apparus de manière accrue. Des campagnes de sensibilisation ont été réalisées à ce sujet, comprenant des recommandations évoluant au fil du contexte sanitaire et incluant les apports des expertises du Haut conseil de la santé publique. L'importance attachée à l'air intérieur nécessite de porter une attention particulière aux installations de ventilation, dont certaines présentent des problèmes de conformité dès la mise en service, et dont l'usage est souvent mal maîtrisé par les habitants. Une vigilance est à maintenir quant à la structuration du secteur commercial de la ventilation afin d'assurer la meilleure qualité de service et de produit final aux occupants.

Selon la DGS, les principales nuisances liées à l'habitat concernent les nuisances sonores, la suroccupation, l'humidité et les moisissures, l'éclairage naturel, la hauteur sous plafond, la précarité énergétique et la qualité de l'air intérieur. Pendant les périodes de confinements, l'enjeu des accidents domestiques s'est avéré prégnant dans les espaces suroccupés ou inadaptés. La DGS poursuit des travaux concernant l'impact de la crise sur les difficultés liées à l'intérieur de l'habitat, et les agences régionales de santé sont également mobilisées sur le sujet du lien entre habitat et santé. La rapporteure souhaite souligner l'importance de ces travaux et la nécessité de les restituer auprès de l'ensemble des acteurs du logement, et notamment les bailleurs publics et privés, les institutions et les collectivités.

2. L'habitat favorable à la santé fait l'objet d'initiatives

Le plan national santé environnement 4 (PNSE 4)

Depuis 2004, l'article L. 1311-6 du code de la santé publique prévoit un Plan National Santé Environnement (PNSE). Actualisé tous les cinq ans et piloté de façon interministérielle, il cadre les principaux enjeux en matière de santé et d'environnement, considérant les nouveaux risques et l'état des connaissances scientifiques. Les premiers PNSE ont contribué à renforcer la prévention du saturnisme infantile, la réalisation des campagnes nationales sur la qualité de l'air intérieur ou encore la création d'étiquetage pour les produits polluants.

Publié en mai 2021, le PNSE 4 poursuit plusieurs objectifs : la formation et l'information du grand public et des professionnels, la réduction de l'exposition aux facteurs environnementaux et des risques associés, le déploiement de projets locaux en santé environnementale, et la promotion de la recherche et de l'accès aux données environnementales et sanitaires par la communauté scientifique.

Les actions concernant le logement visent la qualité de l'air intérieur, les nuisances sonores ou encore la pollution lumineuse. Il s'agit de privilégier les actions concrètes et répondant aux préoccupations quotidiennes. Pour cela, le PNSE 4 est doté d'un budget prévisionnel de 150 millions d'euros. Il s'articule également avec d'autres plans tels que le Plan d'actions Interministériel Amiante, le Plan Radon ou le Plan de rénovation énergétique des bâtiments.

3. Des bons gestes peuvent être appliqués pour réduire le risque de pathologies imputables à l'habitat

Pour améliorer réellement les conditions de vie dans le logement et réduire l'impact sanitaire négatif que celui-ci peut avoir, il importe de privilégier les mesures concrètes ayant un impact à court terme. À titre d'exemple peut être mis en lumière le travail des conseillers médicaux en environnement intérieur (CMEI).

Le conseil médical en environnement intérieur (CMEI) : rôle et perspectives

Profession existant depuis 1991, les CMEI proposent un dispositif permettant d'agir sur la santé *via* une intervention au domicile. Leur activité constitue une mesure de prévention et de lutte contre les pathologies liées au cadre de vie immédiat. Ils se rendent au domicile des patients sur prescription d'un médecin spécialiste ou généraliste, afin de réaliser des analyses grâce à des prélèvements de surface au sein de l'environnement intérieur et de produire des recommandations personnalisées. Ils sont spécialistes de l'épidémiologie de l'allergie en France, dans un contexte où une personne sur quatre souffre d'allergie respiratoire, une sur trois est atteinte de rhinite allergique, et 4 millions de personnes sont asthmatiques dont 80 % d'origine allergique ⁽¹⁾.

Les CMEI représentent une aide à la prise en charge des patients, en donnant au corps médical accès à l'information sur les allergènes et les polluants qui environnent le malade. Une progression de l'état de santé du patient est constatée après l'application des recommandations formulées par les CMEI. Une étude régionale indique des risques liés à la ventilation, aux allergènes biologiques et aux polluants chimiques diminués d'environ 15 %, et des risques liés à l'humidité et aux moisissures réduits de 23 % ⁽²⁾. Une étude plus large sur l'impact de leur intervention, l'étude ENCEVIR ⁽³⁾, dont les premiers résultats sont parus en avril 2021, comporte un chapitre médico-économique donnant des résultats encourageants quant à la dimension coût-efficacité de ces interventions. Cette étude fait état d'une évolution positive de plusieurs pathologies après l'application des conseils délivrés par les CMEI. La rapporteure sera attentive à la publication des résultats finaux de cette étude.

Le financement des CMEI n'est actuellement pas homogène sur le territoire. Il peut intervenir au niveau local par le biais d'appels à projets annuels de certaines agences régionales de santé, ou émaner de financements hospitaliers ou nationaux, les financements par le ministère de la transition écologique ayant toutefois été suspendus à la fin de l'année 2020 dans l'attente des résultats de l'étude ENCEVIR. Ces financements hétérogènes et irréguliers affectent le développement de la profession et empêchent la couverture homogène des territoires par ces conseillers. Les CMEI souhaiteraient être reconnus comme une profession paramédicale et faire l'objet de financements plus stables.

(1) *Le Conseil Médical en Environnement Intérieur, Rapport d'activité, Mutualité française, août 2021.*

(2) *Le dispositif CMEI en Bourgogne : données de cadrage, impact et qualité de vie, Observatoire régional de la santé Bourgogne-Franche-Comté, 2015.*

(3) *Évaluation chimique et étude d'impact économique de l'intervention des conseillers en environnement intérieur, 2021.*

Les CMEI sont également des acteurs de terrain prenant part à la lutte contre l'insalubrité, car ils peuvent transmettre directement un dossier à l'ARS compétente en la matière lorsqu'ils constatent des signes d'insalubrité au domicile d'un patient. Leur activité consiste désormais également à former des personnes rattachées aux services d'hygiène des collectivités, et la profession ambitionne de s'inscrire dans des démarches plus globalisées avec les acteurs de l'habitat. Ainsi, dans la région Grand Est, les conseillers ont répondu à un marché public de l'Eurométropole de Strasbourg visant à sensibiliser les bailleurs sociaux à l'explication des gestes d'aération et d'entretien dans le logement.

La proposition de loi visant à améliorer sensiblement les conditions d'habitation et de vie des patients asthmatiques et des patients souffrant de maladies respiratoires, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2020 ⁽¹⁾, pourrait être l'occasion de débattre de ces questions.

C. LA LUTTE CONTRE LA NON-DÉCENCE ET L'INSALUBRITÉ RESTE UNE PRIORITÉ

1. Plusieurs réponses existent pour des conditions de vie plus dignes

La lutte contre la non-décence et l'insalubrité se conjugue entre normes nationales et vigilance de terrain. Au niveau national, une refonte des polices de l'habitat est intervenue en 2020, réforme dont les premiers résultats ne sont pas encore exploitables. Il est toutefois possible de souligner que suite aux travaux de la commission d'enquête parlementaire sur la fraude sociale en 2020 ⁽²⁾, la CNAF a mis en place une équipe d'une trentaine de personnes sur les fraudes à forts enjeux, comprenant les malversations engageant d'importants montants financiers, les fraudes en bande organisée mais aussi les comportements abusifs des marchands de sommeil. Les actions entreprises peuvent aider à la mise en salubrité de certains quartiers. **Lorsque des conditions de vie indignes sont identifiées dans un bien mis en location, peuvent intervenir une consignation des aides au logement et la possibilité d'enjoindre le propriétaire à réaliser des travaux de mise aux normes. Des aides sont développées sur ce volet : sur l'exercice 2020, 142,8 millions d'euros d'aides ont été versés par l'ANAH pour financer des travaux de sortie d'indignité dans plus de 12 600 logements.**

L'appropriation de la cause du logement indigne ou insalubre par les acteurs locaux reste pourtant la clé d'une action efficace. Dans cette optique, la DHUP soutient le déploiement d'un outil de détection et de gestion des signalements des situations de mal-logement, nommé « Histologe ». Cet outil expérimenté en 2020 est une plateforme numérique permettant aux ménages de signaler des problèmes quant à leur logement, selon plusieurs critères de criticité, puis d'orienter vers les

(1) Proposition de loi visant à améliorer sensiblement les conditions d'habitation et de vie des patients asthmatiques et des patients souffrant de maladies respiratoires, n° 3370, déposée par Mme Agnès Firmin Le Bodo et plusieurs de ses collègues.

(2) Commission d'enquête relative à la lutte contre les fraudes aux prestations sociales, rapport n° 3300 de M. Pascal Brindeau, rapporteur, déposé le 8 septembre 2020.

interlocuteurs appropriés pour la prise en charge. Dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre l’habitat indigne, cet outil sera déployé sur l’ensemble du territoire, notamment grâce à l’aide des ADIL. Pour l’amélioration des conditions d’habitat, il est nécessaire de mettre à disposition des outils simples d’utilisation et innovants, et de favoriser l’interconnexion entre les acteurs locaux afin d’obtenir un tissu d’action dense sur le terrain pour pouvoir identifier les familles en difficulté.

2. Des actions sont à entreprendre auprès des propriétaires bailleurs

S’adresser aux propriétaires bailleurs permet d’améliorer significativement l’état du parc immobilier et de participer à son désengorgement en zones tendues. Deux initiatives seront ici développées : le « permis de louer » d’une part et la mobilisation des logements vacants d’autre part.

Une logique de prévention essentielle s’exprime dans les initiatives locales du « permis de louer ». Il s’agit d’empêcher les propriétaires bailleurs de mettre en location un logement dont l’entretien fait défaut, selon des critères de décence et de salubrité. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou les communes sont alors les acteurs chargés de faire respecter ces critères, en axant ces actions sur des secteurs géographiques prioritaires. Pour les logements situés dans les zones déterminées par la collectivité, les propriétaires bailleurs sont contraints de réaliser des démarches avant la mise ou remise en location. S’agissant de l’autorisation préalable de mise en location, la loi précitée portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets du 22 août 2021 prévoit que l’autorisation pourra être refusée si le logement ne respecte pas le corpus juridique définissant les caractéristiques de décence, à l’instar de l’article 6 de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs ⁽¹⁾ et du décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 ⁽²⁾.

La rapporteure continue de porter une attention particulière au « permis de louer ». La couverture de ce dispositif progresse même si elle reste très hétérogène sur le territoire. Sa mise en place sur un périmètre expérimental à Marseille démontre l’utilité de l’autorisation préalable de louer : la Métropole Marseille comptabilisait en juin 2021 un total de 375 demandes d’autorisations préalables de mise en location, pour lesquels seulement 50 avis favorables à la location ont été donnés après visites. La rapporteure se réjouit des opérations de recensement et de cartographie respectivement en cours au niveau de la DHUP et de l’ANIL, qui pourront offrir une vision complète de la mise en place du permis de louer et permettre un échange d’expériences entre les collectivités. Lors de la dernière enquête de la DHUP à ce sujet en 2019, environ 40 collectivités avaient mis en place le permis de louer. Si aucun système de remontée automatique des informations au

(1) Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n°86-1290 du 23 décembre 1986.

(2) Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l’application de l’article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relève à la solidarité et au renouvellement urbains.

niveau national n'est encore en place concernant le permis de louer, une généralisation au plan national à moyen terme ne serait pas à perdre de vue.

La CNAF témoigne d'un intérêt croissant des collectivités locales pour la mise en œuvre du permis de louer, une des limites restant la difficulté à visiter chaque logement dans les zones concernées. En complément à ce dispositif, la CNAF a mis les marchands de sommeil dans le périmètre de sa lutte contre les phénomènes frauduleux à forts enjeux, renforcée depuis 2020. De nouvelles équipes sont opérationnelles sur ce sujet et déployées sur le territoire national, avec pour objectif d'amener les affaires de mal-logement devant les tribunaux.

La concrétisation au niveau local du plan national de lutte contre les logements vacants

Un plan national de lutte contre les logements vacants a été lancé par le ministère chargé du logement en février 2020. Ce plan, suivi par l'ANAH et la DHUP, a été ralenti par les circonstances de crise connues au moment de son lancement. Un appel à candidatures, basé sur une logique incitative, a finalement été lancé en janvier 2021 auprès des collectivités en vue de son déploiement. Cet appel a fait l'objet de 237 réponses dont 229 éligibles, concernant environ un tiers des logements durablement vacants du parc privé.

En mai 2021, 68 candidatures ont été retenues par le ministère chargé du logement. Ces collectivités, pilotes et pionnières dans la lutte contre la vacance, parmi lesquelles la Métropole du Grand Nancy, l'Eurométropole de Strasbourg, Bordeaux Métropole ou encore la Métropole de Montpellier, se voient mettre à disposition de nouveaux outils de repérage et d'action. Ainsi, à la fin de l'année 2021, 57 collectivités devront pouvoir utiliser la solution numérique « Zéro logement vacant », développée par une start-up d'État. Cet outil a pour objectif de permettre l'identification des logements vacants basée sur le fichier LOVAC, le suivi des actions réalisées dans un logement pour sa remise sur le marché, et la mise en lien des différents acteurs de la lutte contre la vacance. La solution « Zéro logement vacant » a pour avantage d'avoir une vision globale du nombre de logements vacants et de leur localisation, mais également de pouvoir centraliser des données fines recueillies sur le terrain concernant les raisons de la vacance, qu'il importera de compiler à terme afin de mieux comprendre les raisons de la non-utilisation de ces espaces. Certaines collectivités pourront également bénéficier de crédits complémentaires de l'ANAH pour l'ingénierie et la remise sur le marché de logements.

L'ensemble des collectivités ayant déposé une candidature éligible à cet appel a en outre accès prioritairement aux données de la base LOVAC, dont le traitement est issu du croisement des fichiers fonciers et du fichier 1767BISCOM. La mise à disposition de ces données est opérée à des fins de prise de contact avec les propriétaires de ces logements afin d'évaluer les possibilités de remise sur le marché de leur bien.

La rapporteure salue ces avancées intervenues en dépit du contexte de crise, basées sur les situations locales et qui pourront permettre à moyen terme le désengorgement de certains marchés. Les besoins urgents de logement dans les zones tendues requièrent toutefois une vigilance particulière quant au déploiement de ce plan auprès des collectivités pilotes, et une généralisation de ces solutions dès que possible auprès de davantage de collectivités.

La prise de contact avec les propriétaires est également l'occasion de leur faire connaître les dispositifs fiscaux existants en cas de location du bien, tels que le dispositif « Louer abordable » de l'ANAH pour une location à des ménages à faibles ou très faibles ressources, ou encore différentes formules d'intermédiation locative. Les propriétaires peuvent sous certaines conditions bénéficier d'aides dont certaines restent peu connues du grand public, telles qu'un abattement fiscal à hauteur de 85 % sur les revenus fonciers, la garantie Visale d'Action Logement, ou encore une prime financière de 1 000 euros versée par l'ANAH en cas de mise en intermédiation locative. L'ANIL insiste sur la nécessité de s'adresser aux propriétaires bailleurs pour les aider à identifier ces aides. Selon le rapport précité rendu par la commission Rebsamen en septembre 2021, le foncier public fait aussi l'objet d'un potentiel de mobilisation important, évalué à l'équivalent de plus de 69 000 logements. Dès lors, il est essentiel que les efforts de mobilisation soient exercés aussi bien au sein du parc privé que du parc public. Les initiatives comprises dans le plan de relance et le projet de loi de finances pour 2022 concernant les friches sont également des pistes sérieuses pour désengorger la demande tout en évitant une densification massive des centres-villes et une artificialisation des sols. Ces appels font l'objet de nombreuses candidatures.

CONCLUSION

Au terme du présent rapport, la rapporteure souhaite mettre en avant l'importance de la coopération entre les acteurs nationaux et locaux, et de l'identification des interdépendances entre le logement et les domaines sanitaire et social. Les actions doivent être poursuivies en ce sens pour une amélioration concrète de l'accès au logement.

La diminution prévue des places d'hébergement ne doit pas masquer la nécessité d'entamer dans les territoires la transformation de nuitées d'hôtels en places d'hébergement en structures offrant plus de stabilité. Si les budgets sont aujourd'hui bien présents au niveau national, il convient de concrétiser les projets au niveau local, que ce soit sur le plan de l'hébergement, sur le plan du logement social et sur celui de la qualité de vie au sein de l'habitat.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 20 octobre 2021, la commission des affaires sociales procède à l'examen des crédits de la mission Cohésion des territoires (Logement) du projet de loi de finances pour 2022 (seconde partie) (Mme Claire Pitollat, rapporteure pour avis) ⁽¹⁾.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Mes chers collègues, nous entamons ce matin nos travaux relatifs au projet de loi de finances (PLF) pour 2022. Nous commençons par un avis institué en 2020 portant sur les trois programmes relatifs au logement au sein de la mission *Cohésion des territoires*.

Mme Claire Pitollat, rapporteure pour avis. Pour la deuxième fois, la commission des affaires sociales se saisit pour avis des crédits consacrés à l'hébergement et au logement dans le PLF. La crise est venue rappeler, si nous les avons oubliés, la dimension vitale d'un abri ainsi que les enjeux sanitaires et sociaux de l'habitat. Elle a aussi conforté certaines politiques en cours de déploiement et mis en exergue des insuffisances à pallier.

Je souhaite avant tout mettre en lumière les efforts accomplis en matière de politique de l'hébergement et d'accès au logement. En effet, les crédits inscrits pour 2022 dans le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* connaissent une hausse de plus de 500 millions d'euros pour atteindre plus de 2,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement.

Je tiens également à saluer l'engagement du ministère du logement et de la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) de renforcer la programmation et la planification en matière d'hébergement et d'accès au logement, ce qui ne sera pas tâche facile. Jusqu'ici, les pouvoirs publics considéraient que les besoins d'hébergement étaient soumis à une fluctuation saisonnière, liée aux urgences sociales, climatiques ou migratoires difficiles à prévoir et sur laquelle ils n'avaient guère de prise. Pour la première fois, la DIHAL, responsable du programme 177, affiche la volonté de programmer davantage les capacités d'accueil. Cette petite révolution aura le mérite d'assurer plus de stabilité aux acteurs de l'hébergement et de limiter les demandes de crédits supplémentaires en cours d'exercice.

(1) https://videos.assemblee-nationale.fr/video.11351690_616fc5b04ce6f.commission-des-affaires-sociales--plf-2022--examen-et-vote-sur-les-credits-de-la-mission-cohesion--20-octobre-2021

Des efforts importants ont été faits pour augmenter le nombre de places d'hébergement : nous comptons aujourd'hui 203 000 places, contre 160 000 en 2019. La relative normalisation de la situation sanitaire se traduit par une légère baisse du nombre de places, lequel devrait atteindre 190 000 à la fin de l'année 2022. Il est toutefois essentiel de rappeler, pour ne pas occulter les efforts déployés depuis le début de la crise, que la diminution à venir concerne des nuitées d'hôtel et non des places en structures d'hébergement plus stables. La transformation qualitative de l'hébergement doit être poursuivie. En effet, l'hébergement ne se résume pas à des chiffres ; il faut aussi offrir des conditions d'accueil et d'accompagnement dignes et permettre des évolutions positives pour les personnes.

Les crédits alloués au plan pour le logement d'abord et à la lutte contre le sans-abrisme doivent permettre de créer des places supplémentaires en logement adapté, par exemple par des systèmes d'intermédiation locative ou en pensions de famille. J'ai eu l'occasion de visiter certaines de ces structures. Il importe de continuer à promouvoir l'ouverture de nouvelles pensions, car ce modèle garantit un accompagnement effectif et une insertion sociale généralement très bonne.

Enfin, pour conclure sur le volet hébergement, le travail sur les indicateurs doit être poursuivi car ces derniers permettent de rendre plus effectif le service public de la rue au logement. Pour adapter les capacités aux besoins, il est nécessaire de connaître l'évolution des durées moyennes de séjour et le nombre de places disponibles dans chacune des structures. Les travaux à venir sur les systèmes d'information dans le domaine de l'hébergement devraient y aider.

L'accès au logement implique aussi la solvabilité des personnes demandeuses. En ce qui concerne les aides au logement, inscrites dans le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, l'année 2021 a été marquée par la réforme de l'aide personnalisée au logement (APL), destinée à accroître la réactivité du système. Cette réforme doit faire l'objet d'un suivi attentif afin d'en mesurer les bienfaits comme les limites et d'identifier les éventuels ajustements nécessaires. Il ne faut en effet pas perdre de vue l'objectif, qui est de verser une aide correspondant le plus possible aux besoins des bénéficiaires. J'ai été alertée sur certaines difficultés consécutives à l'actualisation trimestrielle du montant de l'APL. Celle-ci peut placer dans une situation précaire des personnes qui ne perçoivent pas des revenus stables, notamment des jeunes et des travailleurs dont les revenus fluctuent d'un mois à l'autre. Des adaptations pourraient être recherchées afin de soutenir ces personnes dans une période particulière de leur vie.

Je me suis également intéressée à la qualité de vie au sein de l'habitat. S'agissant de la lutte contre l'habitat indécemment ou insalubre, abordée dans le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, il est essentiel de continuer à combiner les approches incitative et coercitive pour mieux protéger les occupants.

Pour ce qui est des incitations, des aides aux propriétaires et aux occupants existent et elles sont de plus en plus répandues. Il convient désormais de renforcer la communication sur ces aides, afin qu'elles servent dans le plus grand nombre de logements possible à améliorer la qualité de vie des habitants. L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) s'est d'ailleurs vu confier de nouvelles missions : les aides en faveur de la rénovation énergétique ont ainsi été amplifiées, notamment dans le cadre de MaPrimeRénov', dispositif le plus récent et le plus important que nos concitoyens se sont bien approprié. L'ANAH pourrait apporter son expertise dans l'accompagnement et le conseil aux usagers en matière de rénovation, qui devrait être renforcé dans les prochaines années du fait de la création par la loi « climat et résilience » de la fonction d'accompagnateur rénov'.

Pour ce qui est de la coercition, une nouvelle police de l'habitat indigne est entrée en vigueur, conformément à l'ordonnance du 16 septembre 2020 et au décret du 24 décembre 2020. Elle promet une meilleure coordination des procédures contre les propriétaires indélicats et les marchands de sommeil.

La lutte contre l'habitat insalubre ne sera jamais aussi efficace que si elle est menée au plus près du terrain. Cette maille fine trouve à s'incarner dans le permis de louer que les collectivités volontaires peuvent instaurer. L'idéal pour repérer les logements indécents ou insalubres serait de pouvoir visiter les logements au cas par cas. C'est un travail de longue haleine, mais l'ajout d'un critère de décence dans le diagnostic de performance énergétique, prévu par la loi « climat et résilience », pourra certainement accélérer les choses.

Au-delà des situations les plus dramatiques, chaque personne en France a été confrontée à des problèmes liés à son logement lors des confinements. Ces derniers ont été l'occasion d'une prise de conscience de certaines nuisances ou insuffisances liées au cadre de vie. Ils ont aussi montré que l'habitat a un impact direct sur la santé et peut contribuer au développement de pathologies. Pour faire du logement un lieu de protection plutôt que de potentiel danger, la construction et la rénovation doivent prendre en considération des critères de qualité d'usage mais aussi sanitaires.

Nous sommes malheureusement confrontés aujourd'hui à un engorgement de la demande de logements. L'accès au parc immobilier a été rendu plus difficile par la crise, qui a empêché la mobilité pendant de longs mois et a modifié les attentes des Français à l'égard de leur logement. L'offre et la demande de logements se sont ainsi éloignées, et la construction a été ralentie ; la production de logements sociaux a également été moindre en 2020. Les objectifs sont revus à la hausse pour 2021 et 2022 – 250 000 logements en deux ans – afin de répondre aux besoins accumulés depuis deux ans.

La mobilisation de nouveaux logements, qui est l'une des clés pour ralentir l'augmentation du coût du logement, impose non seulement la construction mais aussi la rénovation de logements anciens ou la remise sur le marché de logements vacants. Les actions entreprises en ce sens méritent d'être encouragées. Toutes les solutions permettant de soulager le marché immobilier dans les zones tendues sont les bienvenues.

Enfin, je voudrais remercier l'ensemble des personnes auditionnées, qui ont su faire part de leur vision concrète des problématiques sanitaires et sociales liées à l'hébergement et au logement. Je suivrai avec attention l'évolution des différentes actions prévues pour l'hébergement et le logement, car le rôle vital de ceux-ci et l'importance de la dignité des conditions de vie ne peuvent pas être sous-estimés.

Mme Stéphanie Rist (LaREM). Le logement est une question sociale primordiale, surtout dans la période de crise que nous venons de vivre. Le confinement nous a en effet rappelé le rôle très protecteur que joue le logement aujourd'hui.

Pour la deuxième année consécutive, la commission des affaires sociales se saisit pour avis des crédits dédiés à l'hébergement et au logement au sein de la mission *Cohésion des territoires*. Le rapport pour avis souligne l'augmentation des moyens prévue dans le projet de loi de finances pour 2022 pour les trois programmes 109, 135 et 177. La hausse des crédits témoigne de la volonté politique de notre majorité dans ces domaines. La stratégie s'articule autour de plusieurs axes : la politique du logement d'abord, c'est-à-dire le développement de solutions de logement adaptées et le renforcement de la fluidité du parcours vers le logement ; l'amélioration de la gouvernance et du pilotage de la politique de lutte contre le sans-abrisme ; une meilleure connaissance de la demande ; un accroissement de l'offre.

Pendant toute la durée de la crise, l'État a déployé des efforts inédits pour mettre à l'abri des personnes sans domicile – 40 000 places d'hébergement supplémentaires ont été créées. Ces efforts matériels et financiers ont été salués par l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement, y compris le secteur associatif. La Cour des comptes a souligné deux réussites : la mise à l'abri d'un nombre exceptionnel de personnes – près de 300 000 – et la limitation du nombre de contaminations à la covid-19 dans les hébergements collectifs. Il convient de prolonger l'effort national, ce que la hausse des crédits autorise sans aucun doute.

La crise sanitaire devenue crise sociale a malheureusement entraîné une recrudescence des violences conjugales et intrafamiliales. Face à ce défi, le Grenelle des violences conjugales, lancé par le Gouvernement en 2019, prévoyait la création de 1 000 places d'hébergement et de logement temporaire pour les femmes fuyant le domicile conjugal. Grâce au millier de places créées au titre de la loi de finances pour 2021, le nombre de places pour les femmes victimes de violences devrait s'élever à 7 713 d'ici la fin de l'année, ce qui représente une augmentation de 60 % depuis 2017. Les efforts en la matière doivent être poursuivis et la hausse des crédits, cette année encore, témoigne d'un engagement politique fort en ce sens.

Enfin, les jeunes ont été particulièrement éprouvés par la crise sanitaire et ils sont nombreux à avoir exprimé leur mal-être. Pour y répondre, l'État a déployé un arsenal de mesures sur divers sujets : l'emploi, l'enseignement supérieur, la détresse psychologique, mais aussi le logement. Le logement représente en effet le principal poste de dépenses des jeunes et de leurs familles. C'est la raison pour

laquelle les loyers des résidences universitaires, habituellement revalorisés chaque année, ont été gelés. Quant aux jeunes actifs, l'État propose aux plus précaires d'entre eux une aide à l'installation de 1 000 euros pour un premier logement ou un premier bail.

Pendant cette année compliquée, marquée par la crise sanitaire, l'État a donc indéniablement été au rendez-vous. Néanmoins, l'accès au logement reste encore long et difficile, en raison de l'insuffisance de l'offre – un problème qui se posait bien avant 2020, mais qui a été exacerbé par la crise –, ainsi que du ralentissement de la construction d'habitations à loyer modéré. Lors du congrès HLM à Bordeaux, le 29 septembre, le Premier ministre a annoncé des mesures fortes pour relancer la construction de logements sociaux et favoriser le logement financièrement accessible, d'une part, en incitant fiscalement les communes à délivrer des permis de construire pour des logements sociaux, et, d'autre part, en encourageant les propriétaires privés à proposer des loyers plafonnés dans le parc existant par le biais du dispositif Louer abordable.

Nous devons bien sûr poursuivre les efforts pour améliorer concrètement l'accès au logement. C'est la raison pour laquelle le groupe La République en Marche est favorable à l'adoption des crédits.

M. Thibault Bazin (LR). Madame la rapporteure pour avis, vous avez raison de souligner l'engorgement et les nombreux problèmes en matière de logement dont nous pouvons témoigner. Dans nos permanences, il ne se passe pas un mois ni une semaine sans que des personnes ne viennent demander un logement qui réponde à leurs besoins – logements de plain-pied, logements familiaux, logements accessibles. Or l'offre est quasi inexistante et les délais d'attente sont très longs. Le manque de logements contribue à faire grossir la population de mal-logés.

Nous subissons une embolie des structures d'hébergement d'urgence, en partie due à l'absence de maîtrise de l'immigration illégale, un retard dans la rénovation de logements – grâce à MaPrimeRénov', on approche des 500 000 logements par an, contre 200 000 dans les premières années du quinquennat – ainsi qu'une insuffisante construction de logements neufs – moins de 400 000 logements par an, et ce bien avant la crise sanitaire. Certains territoires n'ont pas programmé d'opérations d'amélioration de l'habitat alors qu'ils comptent de nombreux logements précaires et des copropriétés fragiles. Votre politique ignore l'exigence d'équité.

L'absence de mobilité dans le parc social empêche de satisfaire la demande. Ceux qui disposent de revenus modestes ne peuvent pas accéder à la propriété, en raison de la suppression de l'APL accession, décidée par votre majorité, et du rabotage du prêt à taux zéro (PTZ) – la quotité a été divisée par deux dans 95 % du territoire. Tout cela rend difficile le parcours résidentiel qui permettrait de libérer des logements aidés pour ceux qui en ont vraiment besoin.

Je vous invite à revoir entièrement votre politique en matière de logement car les mesures envisagées sont insuffisantes pour répondre à la crise et aux besoins de la population.

Mme Michèle de Vaucouleurs (Dem). Pour la deuxième année, notre commission est appelée à émettre un avis sur les programmes 177, 109 et 135 de la mission *Cohésion des territoires*. C'est une décision qui fait pleinement sens, tant l'accès à l'hébergement ou au logement est important pour l'insertion sociale et professionnelle, sujets centraux de notre commission.

En ce qui concerne le programme 177, nous nous félicitons d'une politique ambitieuse et cohérente dont témoigne la hausse de plus de 500 millions d'euros des crédits. La volonté affichée dès le début du quinquennat de ne pas accepter la fatalité de voir des personnes à la rue a conduit à porter le nombre de places d'hébergement d'urgence à son plus haut niveau, avec 203 000 places disponibles, grâce au concours des crédits dédiés à la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, à hauteur de 74 millions d'euros, et de ceux du plan de relance, à hauteur de 80 millions d'euros.

Parallèlement aux mises à l'abri, la politique du logement d'abord est au cœur de l'action publique. C'est la raison pour laquelle le nombre de places d'hébergement d'urgence se réduira, au fur et à mesure du déploiement de cette politique, pour revenir à 190 000 places d'ici à la fin de 2022, après avoir connu un pic pendant la crise sanitaire – le nombre de nuitées d'hôtel est ainsi passé de 53 000 en mars 2020 à 74 000 en juin 2022, auxquelles s'ajoutent plus de 3 000 places en centre spécialisé.

Le Gouvernement cherche à privilégier des hébergements ou des logements stables. Pour 2022, la hausse des crédits s'établit à 3,1 % pour le logement adapté, 19,6 % pour l'intermédiation locative et 3,8 % pour les pensions de famille. En dépit du volontarisme du Gouvernement, les objectifs de création de places sur la période 2018-2022 peineront à être atteints. Toutefois, ce retard s'explique et les dispositions nécessaires ont été prises pour le résorber : ainsi, 500 nuitées d'hôtel seront transformées en 7 000 places d'hébergement moins précaires.

Le programme 109 voit lui aussi sa dotation augmenter de 5,15 %. Parmi ces crédits, 99 % sont dédiés aux aides personnalisées au logement, d'autant plus nécessaires aujourd'hui que le poids du logement dans le budget des ménages n'a cessé de croître depuis vingt ans.

Si les expulsions ont été particulièrement limitées pendant la crise sanitaire, l'État ayant dégagé un budget supplémentaire de 20 millions d'euros pour indemniser les bailleurs, la dotation de 6,9 millions d'euros destinée à la prévention de ce phénomène est reconduite en 2022. Ainsi, 4 millions serviront à financer des équipes mobiles dans les départements connaissant des tensions et 2,9 millions seront dédiés au recrutement de personnes chargées de la prévention des expulsions au sein des agences départementales d'information sur le logement (ADIL).

Face aux besoins d'accompagnement de nos concitoyens qui peinent à payer leur loyer et leurs charges ou qui cherchent à diminuer leur facture énergétique par des rénovations adaptées, il est étonnant de réduire les crédits de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et des ADIL, qui nous disent être sollicitées de manière croissante. Comment expliquer cette contradiction ?

Quant au programme 135, dont les crédits sont tout juste stables, les difficultés ne tiennent pas tant au budget alloué qu'à des problèmes d'exécution. En dépit de la stratégie définie par le Gouvernement, les réticences locales à la construction, les difficultés financières des collectivités, la rareté du foncier ainsi que les retards de chantiers liés à la crise sanitaire freinent le nombre de logements livrés. Alors que notre pays a besoin de 2,7 à 3,9 millions de logements d'ici à 2030, dont un grand nombre de logements très sociaux, l'objectif de construction de 250 000 logements sur la période 2021-2022 pourra-t-il être atteint ? Quels leviers peuvent être mobilisés à cette fin dans ce budget ?

Le groupe Mouvement démocrate (MoDem) et Démocrates apparentés attend des éclairages sur les orientations et la mise en œuvre du budget 2022. Toutefois, à ce stade, nous ne pouvons qu'être satisfaits de la politique menée, plus particulièrement en direction des plus précaires. Nous émettrons donc un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. Paul Christophe (Agir ens). Notre commission examine, pour la seconde fois depuis le début de cette législature, les crédits consacrés au logement. Madame la présidente, nous vous remercions de cette initiative. Il est en effet judicieux de permettre aux commissaires d'apporter leur fibre sociale sur ces questions qui sont au cœur de la vie des Français.

L'effort financier est réel et bienvenu, en particulier dans le programme 177, dont les crédits sont en forte hausse de 28 % par rapport à 2021, afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables.

Nous saluons particulièrement le plan Logement d'abord, qui fait de l'accès direct au logement une priorité pour la réinsertion des personnes sans domicile. Madame la rapporteure pour avis, ne pensez-vous pas qu'il mériterait d'être pérennisé tant il répond à la persistance du sans-abrisme en France et à la saturation toujours croissante des dispositifs d'hébergement d'urgence dans les territoires ?

Le budget du programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* est également en hausse, permettant ainsi de financer 833 contrats de relance et de transition écologique. Les communes et intercommunalités se voient proposer un nouveau cadre contractuel, établi à partir des besoins propres à chacun des territoires et intégrant l'ensemble des contrats existants. Nous nous interrogeons sur le champ de tels contrats ainsi que sur leur articulation avec les contrats de plan État-région.

Le programme finance également le plan Avenir montagnes, qui apporte un soutien financier complémentaire aux projets d'investissement des collectivités territoriales pour valoriser les atouts de ces territoires. Que pensez-vous de l'idée de décliner ce plan pour les littoraux, qui sont confrontés à un double enjeu démographique et climatique ?

Le groupe Agir ensemble soutient les crédits de la mission *Cohésion des territoires*, toujours dans le but d'offrir davantage de services dans les territoires les plus délaissés. Ce budget concrétise un quinquennat de réformes en matière de logement, notamment grâce à la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« ELAN »), et de transformation écologique. La loi « climat et résilience » est aussi présente à travers la rénovation énergétique des bâtiments et la lutte contre l'artificialisation des sols.

M. Pierre Dharréville (GDR). Le logement est un droit humain fondamental, d'ailleurs inscrit dans la Constitution. Or plus de 4 millions de personnes sont mal logées et près de 15 millions connaissent des problèmes de logement à des degrés divers. Il est donc difficile de se satisfaire de l'action menée et de la situation actuelle qui, à bien des égards, est révoltante.

Quelques chiffres ont été révélés récemment par le collectif Alerte PACA. Depuis le 1^{er} juin 2021, plus de 30 000 ménages sont menacés d'expulsion avec le concours de la force publique. Ils sont ainsi rendus coupables de leur situation économique et sociale, sans que des solutions leur soient proposées. C'est la dignité des femmes et des hommes qui est en jeu. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) compte plus de 290 000 logements suroccupés et près de 133 000 logements potentiellement indignes. La lutte contre l'habitat indigne doit donc demeurer une priorité car les marchands de sommeil profitent de la vulnérabilité des familles.

Les crédits de la mission sont certes en augmentation, mais il faut néanmoins souligner des disparités. On ne peut que s'opposer à la baisse des financements en faveur de la prévention de l'exclusion alors que la crise sanitaire a accentué les difficultés économiques et sociales et que les familles sont de plus en plus nombreuses à peiner à honorer leur loyer.

L'action 04 du programme 136 a fait la preuve de son inefficacité à rendre effectif le droit au logement opposable : malgré l'urgence, des familles attendent bien souvent plus de six mois avant d'obtenir une proposition de logement. Vous avancez des difficultés d'accès au dépôt des demandes. Je ne le conteste pas mais, en la matière, la numérisation est sans doute plus un obstacle qu'une aide.

Le principal problème de notre pays réside dans le manque de logements sociaux et le non-respect de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), que la majorité a d'ailleurs assouplie. La construction de logements sociaux publics est la grande absente du plan de relance alors que la situation exige une politique ambitieuse et offensive. La loi ELAN pèse lourdement sur le

mouvement HLM, dont le rôle est pourtant décisif, tant pour loger décentement tous ceux et celles qui le souhaiteraient que pour contrarier la spéculation et les logiques de marché. Dans certains territoires, les prix montent et accentuent les inégalités.

Enfin, les crédits consacrés aux APL augmentent, mais celles-ci demeurent très insuffisantes. Je suis régulièrement interpellé dans ma circonscription par des familles qui ont vu leur APL baisser, parfois de façon importante, sans toujours comprendre pourquoi puisque les ressources du foyer n'ont pas évolué. Vous annoncez qu'un bilan quantitatif de la réforme est en cours. Auriez-vous des premiers éléments à nous communiquer ?

Compte tenu de la situation, le groupe de la Gauche démocrate et républicaine ne donnera pas un avis favorable à l'adoption des crédits.

M. Bernard Perrut. Alors que 85 % des Français souhaitent vieillir chez eux, le maintien à domicile permet de préserver une certaine autonomie et une certaine liberté, voire de choisir ses conditions de vie, et ce avec un reste à charge moindre que dans un établissement.

Pendant, les moyens consacrés à l'adaptation des logements des seniors restent très en deçà des besoins : seuls 6 % des logements sont adaptés alors que la France compte 2,5 millions de personnes de 60 ans et plus en perte d'autonomie. Les délais d'instruction des dossiers pour l'adaptation du logement sont très longs – six mois minimum – et il faut évidemment y ajouter la durée des travaux.

C'est sans compter la complexité et le manque de lisibilité du système qui fait intervenir des financements multiples qui ne sont pas tous accessibles à tous les âges et dont les critères d'attribution, les périmètres et les modes de calcul sont très variables.

La simplification des démarches et le renforcement des moyens sont donc des impératifs absolus. Comment mieux adapter les logements des seniors dans le cadre de la mission ?

Ma seconde question concerne la contribution de l'État au Fonds national d'aide au logement. Que proposez-vous concrètement pour relancer l'ascenseur social et favoriser l'accès à la propriété ?

Mme Mireille Robert. Les programmes 177 et 109 enregistrent une hausse de leurs crédits – c'est une bonne nouvelle.

Le rapport souligne la création d'un service public de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri et mal logées. Je pense aux jeunes qui se retrouvent à la rue, mais pas seulement. Comment ce service public est-il organisé ? Quels sont les moyens dont il dispose ? Quels sont ses liens avec le tissu associatif qui tente de venir en aide à ces populations ?

M. Marc Delatte. Le droit à l'hébergement se conjugue avec le respect de la personne et de sa dignité. Il s'agit d'un besoin fondamental qui entre en résonance avec les valeurs républicaines d'égalité et de fraternité. C'est un sujet éthique sur lequel nous avons beaucoup avancé depuis 2017, mais pas suffisamment.

Ma question porte sur le développement de l'offre sociale adaptée pour les étudiants les plus modestes. Le montant du loyer varie de 560 euros en moyenne en province à 771 euros à Paris. Où en est le prêt locatif aidé d'intégration ?

Dans ma circonscription, le coût du logement est souvent un frein à la poursuite des études. Quelle évaluation l'Association pour l'accès aux garanties locatives fait-elle de la garantie Visa pour le logement et l'emploi (VISALE), dispositif de cautionnement dont elle assure la gestion ? Quels sont les freins à son utilisation ? On me dit que les étudiants ne peuvent pas bénéficier de VISALE s'ils disposent d'un garant. En outre, il est obligatoire de souscrire la garantie avant la signature du bail. Il y a peut-être là aussi des choses à améliorer.

M. Sébastien Chenu. La question du logement nous préoccupe tous parce qu'elle préoccupe tous les Français : pas une permanence sans que nous soyons interpellés sur ce sujet !

Le rapport indique que 300 000 personnes sont privées de domicile, parmi lesquelles 100 000 demandeurs d'asile. L'hébergement d'urgence classique est aujourd'hui utilisé pour subvenir aux besoins des demandeurs d'asile qui se retrouvent sans logement, faute de place dans les centres d'hébergement qui leur sont destinés. Le coût des nuitées hôtelières pour pallier ces carences est très important. Pouvez-vous nous donner une estimation du nombre de nuitées hôtelières correspondant à l'hébergement des demandeurs d'asile ainsi que du coût pour la collectivité publique ?

Mme Agnès Firmin Le Bodo. Si la lutte contre la précarité énergétique est importante pour réduire la facture payée par les personnes logées, il est tout aussi essentiel d'assurer la meilleure utilisation des logements afin de protéger la santé de leurs occupants. Aussi, comment expliquez-vous l'absence de crédits destinés à financer l'établissement d'un diagnostic de l'utilisation des logements par des conseillers médicaux en environnement intérieur (CMEI) ?

Mme Isabelle Valentin. En 2022, les crédits du programme 109 *Aide à l'accès au logement* augmenteront de plus de 600 millions d'euros par rapport à cette année, mais cette hausse ne compense pas les baisses successives de crédits entre 2018 et 2020. Je salue ces efforts budgétaires, mais la stratégie du Gouvernement en matière de logement demeure défaillante. Depuis le début du quinquennat, le rythme de construction ne cesse de ralentir, du fait de l'envolée des prix, de la suppression de presque tous les dispositifs utiles à l'accession, notamment dans les zones tendues – je pense en particulier au PTZ –, et du manque d'offre. De plus en plus de Français sont désormais exclus du marché de l'immobilier, ce qui est très préoccupant. Comment l'augmentation des crédits permettra-t-elle d'améliorer cette situation inquiétante ?

Le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* ne peut que susciter des inquiétudes. Alors que la mission s'intitule *Cohésion des territoires*, que penser des dernières mesures législatives relatives à la non-artificialisation des sols, qui vont bloquer le développement des départements ruraux ? Comment peut-on traiter de façon uniforme les métropoles et les territoires ruraux ? Que penser des propos récents de Mme Emmanuelle Wargon, ministre déléguée chargée du logement, qui a qualifié la maison individuelle de « non-sens écologique » ? Écoutons les Français et les habitants des territoires ruraux ! Les élus locaux sont inquiets. Pourtant, 400 000 Parisiens ont quitté la métropole pour aller vivre dans des villes plus petites, ce qui constitue une véritable opportunité pour nos territoires. Au travers de la mission *Cohésion des territoires*, le Gouvernement devrait veiller à un aménagement global de la France.

M. Boris Vallaud. Le groupe Socialistes et apparentés votera contre les crédits de la mission *Cohésion des territoires*.

Vous mettez en avant la forte croissance des moyens dévolus à l'hébergement d'urgence, au sein du programme 177 : nous vous en donnons acte. Il était nécessaire de pérenniser les places hivernales ouvertes pendant le pic épidémique, et vous l'avez fait : c'est une bonne chose. Cependant, depuis cinq ans, votre politique nourrit les causes profondes qui rendent ce programme nécessaire.

Ces causes sont d'abord à rechercher dans la paupérisation d'une part importante de nos concitoyens durant le présent quinquennat. Vos derniers faits d'armes sont la réforme de l'assurance chômage ainsi que la sortie, au 1^{er} janvier 2021, de 580 000 bénéficiaires de l'APL, tandis que 1,4 million d'allocataires subissaient, pour leur part, une perte mensuelle moyenne de 73 euros venue s'ajouter aux désindexations successives et à la baisse de 5 euros concomitante à la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Ces causes profondes sont également à rechercher dans l'insuffisance de logements abordables, elle-même due à la diminution constante de la production de logements sociaux et de logements étudiants durant le quinquennat, au dispositif de réduction de loyer de solidarité, à l'instabilité fiscale et au vote de la loi ELAN, qui a freiné l'investissement dans le parc social.

Vous prétendez accompagner les ménages modestes dans la résorption de l'habitat insalubre et la rénovation des passoires énergétiques. Il est vrai que le programme Habiter mieux sérénité est en pleine croissance, mais les moyens demeurent dérisoires – les 40 000 projets de rénovation recevront une aide moyenne de 4 250 euros alors qu'une opération de rénovation complète et performante coûte 30 000 euros. Il est regrettable que vous n'ayez, une fois de plus, pas écouté les propositions formulées par les oppositions, bien plus ambitieuses que celles du Gouvernement.

M. Didier Martin. J'aimerais vous interroger sur les aides apportées aux communes et aux maires bâtisseurs de logements sociaux. L'État pourrait-il mettre son propre foncier à la disposition de ces communes, le négocier avec elles ? Pourrait-il inciter les grandes structures telles que la SNCF, qui possèdent de nombreuses emprises situées à des endroits intéressants, au cœur des villes, à céder ces terrains aux communes ? Pourrait-il compenser l'exonération de taxe sur le foncier bâti dont bénéficient les logements sociaux mais qui prive, depuis vingt-cinq ans, les maires bâtisseurs de cette ressource ?

M. Philippe Vigier. Les difficultés de logement constituent un sujet de discussion récurrent. De nombreuses places d'hébergement hivernales ont été ouvertes, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter.

Les étudiants sont trop souvent des oubliés de la crise, qui les a beaucoup fragilisés. Confrontés à de grandes difficultés, qui vont encore s'accroître lors des prochaines semaines, ils se voient souvent proposer des logements très insalubres ou de véritables passoires thermiques. Il serait temps d'élaborer, en lien avec les collectivités, un plan massif pour leur venir en aide.

Mme la rapporteure. Je vous remercie pour vos questions, qui montrent tout l'intérêt que revêt l'avis émis par la commission des affaires sociales sur les crédits du logement.

Madame Rist, vous avez souligné la bonne situation sanitaire dans les accueils et hébergements d'urgence. Je salue tous les personnels de ce secteur, qui ont mis en place des espaces covid et essayé d'éviter la propagation du virus dans ces lieux d'hébergement, qui ont connu des niveaux de contamination plus faibles que dans la population générale.

L'État est fortement désireux de construire des logements sociaux, en lien avec les acteurs locaux, qui sont les décideurs finaux dans ce domaine. J'y reviendrai lorsque je répondrai à d'autres questions sur ce sujet.

Monsieur Bazin, nous avons largement souligné la nécessité de construire un grand nombre de logements sociaux. Le Gouvernement a fixé l'objectif de 250 000 logements agréés construits en 2021 et 2022. Effectivement, seuls 87 500 logements agréés ont été livrés en 2020 : ce chiffre est en baisse et il convient de rattraper notre retard.

L'ANAH propose des aides assez importantes à la rénovation des parties communes des copropriétés. Le plan Copropriétés dégradées est doté d'une enveloppe de 2,7 milliards d'euros sur dix ans, et ses objectifs très ambitieux sont en passe d'être atteints. Plus généralement, depuis 2017, 63 000 copropriétés ont bénéficié des aides de l'ANAH, qui n'agit pas seulement dans les habitats fortement dégradés mais mène également des opérations de maintenance courante, à titre préventif.

Madame de Vaucouleurs, vous avez souligné l'importance de l'information et de l'accompagnement dans les différents dispositifs d'accès au logement et d'aide à la rénovation. Les crédits de l'ANIL et des ADIL, qui correspondent à l'action 02 du programme 109, connaissent effectivement une baisse de 16 % par rapport à 2021 ; cependant, ce programme augmente globalement de près de 5 %, pour atteindre un montant total de 13 milliards d'euros. Parce que l'information et l'accompagnement de nos concitoyens dans leurs projets liés au logement sont essentiels, l'ANIL et les ADIL seront associées à des actions menées dans le cadre d'appels d'offres.

Monsieur Christophe, vous avez appelé de vos vœux l'élaboration de plans spécifiquement destinés aux zones littorales. Le plan de relance a consacré 30 millions d'euros à la protection des côtes françaises, mais c'est davantage au niveau local qu'il conviendrait, me semble-t-il, de mener des actions concertées pour ces territoires très particuliers. En effet, les différents plans définis par le Gouvernement montrent que les crédits sont disponibles, mais une forte mobilisation et une réelle concertation entre les acteurs locaux sont indispensables pour que ces budgets se traduisent en politiques publiques effectives.

Vous m'avez également interrogée au sujet de la pérennisation des crédits dédiés à l'hébergement d'urgence. Le Gouvernement souhaite évidemment que toutes les personnes hébergées ayant encore besoin de cet abri puissent le conserver. La diminution annoncée du nombre d'hébergements d'urgence, qui passerait de 200 000 à 190 000, traduit une relative amélioration de la situation causée par la crise, mais en cas de nouveau coup dur, cette baisse ne se produira pas. La DIHAL s'appuie sur des indicateurs pour déterminer le plus justement possible le nombre de places d'hébergement nécessaires.

En effet, monsieur Dharréville, l'indicateur relatif au coût du logement fourni par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages est impressionnant. Le rapport entre l'indice des loyers et le revenu disponible moyen des ménages est passé de 1 en 2000 à 1,8 en 2021 : autrement dit, la part du budget des ménages consacrée au logement est de plus en plus importante. Pour faire baisser ce coût, il n'y a pas d'autre solution que d'encourager l'offre de logements ; c'est bien le but de l'accélération de la construction de logements sociaux proposée par le Gouvernement. Il s'agit, là encore, d'intervenir en lien avec les collectivités et d'élaborer avec elles le grand plan d'action souhaité par M. Vigier. Ce sont les acteurs locaux qui prennent la décision finale : s'ils n'acceptent pas de dégager du foncier et d'attribuer des permis de construire, peu importe le budget voté, nous n'y arriverons pas.

La prorogation de la loi SRU est remise en question par le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 3DS »). Lorsque nous débattons de ce texte, nous devons veiller à assurer la mixité sociale tout en continuant d'encourager les constructions. C'est d'ailleurs le message que nous a envoyé le Gouvernement en prévision de ces prochains débats. Notre assemblée sera, j'en suis certaine, force de proposition sur ces sujets.

Monsieur Perrut, vous avez évoqué la nécessaire simplification de l'accès aux aides. La majorité travaille en effet à la simplification et à l'automatisation des aides sociales – c'est tout le sens de la réforme de l'APL, qui prévoit une actualisation régulière du montant des allocations. Il faudra dresser un bilan de ces simplifications ; aussi ai-je souligné dans mon rapport quelques aspects sur lesquels nous devons rester vigilants.

Effectivement, il serait important de pouvoir orienter des crédits vers l'adaptation des logements aux seniors, car les besoins dans ce domaine seront de plus en plus grands, notamment si nous parvenons à développer le maintien à domicile des personnes en situation de dépendance. Peut-être devrions-nous avoir, dans les années à venir, une vision plus précise des crédits consacrés à ces actions.

Madame Robert, vous m'avez demandé comment mieux accompagner les plus précaires dans le cadre du service public de la rue au logement. Le Gouvernement souhaite aider les associations de terrain chargées de cet accompagnement à améliorer leur gouvernance et leur donner plus de visibilité quant à leurs ressources à moyen et long terme. Nous avons beau faire des efforts, certains de nos concitoyens connaissent toujours des accidents de la vie et les besoins ne s'épuisent malheureusement jamais : aussi devons-nous sans cesse garder à l'esprit la nécessité d'une société solidaire.

Monsieur Delatte, j'ai bien noté votre question relative à la simplification des conditions d'accès à la garantie VISALE. J'y répondrai ultérieurement.

Monsieur Chenu, vous souhaitez avoir plus de visibilité sur le recours aux nuitées d'hôtel pour l'hébergement des demandeurs d'asile. Votre question est très précise et il est difficile de trouver des indicateurs permettant d'y répondre. Environ 100 000 demandeurs d'asile sont aujourd'hui hébergés dans le parc spécialisé, et plus de 200 000 le sont dans l'hébergement généraliste, qui ne dépend pas du programme 177. Le but est de mettre tout le monde à l'abri.

En effet, madame Firmin Le Bodo, la mission *Cohésion des territoires* ne comprend pas de crédits consacrés aux CMEI. Ce sujet relève de la compétence des agences régionales de santé et des régions : certaines apportent des financements, d'autres non. Il arrive que des allergologues ou des pneumologues prescrivent le passage de CMEI chez leurs patients en vue de limiter la présence d'allergènes dans leur logement et d'améliorer leurs conditions de vie, mais en l'absence de financement, ces prescriptions ne peuvent être suivies d'effet. Ce sont des choses à améliorer. Je vous remercie d'avoir déposé une proposition de loi sur ce sujet ; j'espère que nous pourrions en discuter le plus tôt possible.

Madame Valentin, je vous pensais très attachée au principe de libre administration des collectivités territoriales : je suis donc surprise que vous souhaitiez que l'État veille à l'aménagement global de notre pays. L'État consacre déjà des budgets importants à ces sujets ; il est important que les acteurs locaux s'y intéressent aussi, afin que l'aménagement de leur territoire traduise bien le résultat des élections locales. L'inquiétude des élus locaux dont vous me faites part est une bonne chose : il faut qu'ils soient eux aussi des moteurs de la politique du logement.

Vous avez raison, monsieur Vallaud, il faut aider en priorité les ménages les plus modestes. C'est ce que fait MaPrimeRénov', puisque 75 % des aides sont versées à des foyers aux ressources très modestes. Bien que le dispositif ait été ouvert à tous les publics, le Gouvernement a voulu mettre l'accent sur l'accompagnement des ménages aux revenus les plus faibles, qui sont justement à l'origine de l'augmentation importante du nombre de dossiers déposés.

En effet, monsieur Martin, nous n'avons pas d'autre choix que de dégager du foncier. Nous devons adopter une vision territoriale du logement, assurer une bonne visibilité du foncier disponible dans chaque collectivité et insister sur la nécessité d'une concertation locale. Je le répète : ce ne sont pas les budgets qui manquent, mais les projets ! Il faut donc inciter les acteurs locaux à libérer du foncier, tout en respectant bien sûr les contraintes environnementales. Tous les leviers doivent être actionnés pour la construction de nouveaux logements.

Je ne peux donc qu'être d'accord avec vous, monsieur Vigier, quant à la nécessité d'élaborer un grand plan en lien avec les collectivités. C'est au niveau local que les actions sont les plus efficaces : les collectivités n'ont plus qu'à se saisir des budgets que l'État met à leur disposition.

M. Belkhir Belhaddad. Comment s'explique la baisse des crédits dédiés à la lutte contre l'habitat indigne ? Est-elle liée au montant élevé des crédits consacrés, au sein de la mission *Plan de relance*, à la rénovation énergétique, qui permet également d'améliorer la qualité du bâti ?

Mme la rapporteure. La lutte contre l'habitat indigne a été renforcée par la mise en place d'une police de l'habitat insalubre, par des textes parus en septembre et décembre 2020. Conformément à la loi « climat et résilience », elle sera complétée par des critères de décence du logement intégrés au diagnostic de performance énergétique, qui interdiront progressivement la location de logements pouvant être qualifiés de passoires thermiques. En 2025, il sera autorisé de louer des logements classés de A à F ; cette possibilité se réduira aux logements classés de A à E en 2028, et de A à D en 2034. Ce permis de louer, déjà inscrit dans la loi, doit maintenant être déployé rapidement car il est très efficace localement. Il y a donc bien un lien entre la rénovation énergétique et la lutte contre l'habitat indigne et insalubre ; aussi les crédits dédiés à la rénovation énergétique sont-ils mis au service d'une politique de rénovation globale, qui tient compte de la notion de décence du logement.

La commission en vient à l'examen des crédits de la mission Cohésion des territoires.

Article 20 et état B : Crédits du budget général

*Suivant les avis de la rapporteure pour avis, la commission **rejette** successivement les amendements II-AS8 de M. Hugues Ratenon, II-AS9 de M. Éric Coquerel et II-AS10 de M. Hugues Ratenon.*

Amendement II-AS19 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure. Cet amendement d'appel vise à sensibiliser la représentation nationale à une notion déterminante dans la gestion de l'hébergement, à savoir l'équité territoriale. Les places d'hébergement sont aujourd'hui principalement situées en zones urbaines ou périurbaines. Il convient donc de travailler à la répartition de ces places dans l'ensemble du territoire, en tenant compte de deux éléments. D'une part, les zones tendues souffrent d'un manque de places d'hébergement – c'est le cas des Bouches-du-Rhône, où le recours aux nuitées hôtelières est très important et où les acteurs de terrain ont du mal à limiter cette pratique. D'autre part, il serait intéressant de développer le programme Engagés pour la mobilité et l'insertion par le logement et l'emploi (EMILE), qui combine accès au travail et accès au logement dans des secteurs professionnels qui recrutent et dans des zones où des logements sont disponibles.

Aussi, je propose l'ouverture de 1 million d'euros de crédits dans le programme 177 et une annulation du même montant dans le programme 135.

M. Thibault Bazin. J'imagine qu'il s'agit d'un amendement d'appel car il serait préjudiciable d'annuler des crédits au sein du programme 135, consacré à l'amélioration de l'habitat : des projets ne pourraient être menés à bien et toute la chaîne du logement en pâtirait.

Les nuitées d'hôtel ne sont évidemment pas la solution, comme le soulignent d'ailleurs tous les rapports rédigés dans le cadre de notre commission.

Vous préconisez une meilleure répartition des places d'hébergement dans le territoire, notamment dans les zones rurales. Ces zones souffrent cependant d'un manque de structures d'accompagnement des personnes, qu'on ne peut se contenter de loger. Certains bourgs-centres ne comptent ni structure d'accompagnement vers l'emploi, ni association caritative permettant d'accéder à l'alimentation, ni permanence d'assistantes sociales, ces dernières étant désormais regroupées dans des maisons de solidarité. Il conviendrait, au contraire, d'organiser l'hébergement d'urgence à proximité des lieux où se concentrent tous ces services d'accompagnement, afin d'en faciliter l'accès.

Si l'on voulait donner aux territoires ruraux la possibilité de créer des hébergements d'urgence, ce n'est pas 1 million d'euros qu'il faudrait leur verser, mais un financement pérenne, durable, qu'il faudrait leur assurer. Il arrive que des petites communes aient besoin d'héberger certaines personnes en urgence, par exemple à la suite d'un incendie ; or elles ne disposent pas des crédits nécessaires, car les financements sont concentrés dans les métropoles.

Mme la rapporteure. Il s'agit de permettre la création d'hébergements là où sont les besoins. Or, aujourd'hui, nous ne sommes pas assez vigilants quant à l'équité de la distribution de ces crédits dans les territoires.

La commission rejette l'amendement.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Cohésion des territoires.

Après l'article 42

Amendement II-AS20 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure. Cet amendement vise à demander au Gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi de finances, un rapport sur la mise en œuvre du dispositif de droit au logement opposable (DALO).

En effet, le nombre de décisions favorables émises par les commissions de médiation au titre du DALO a diminué de 15,3 % en 2020 par rapport à 2019. Cette baisse s'explique non seulement par une moindre réunion des commissions de médiation pendant les périodes de confinement, mais également par des difficultés d'accès aux systèmes de dépôt de demandes DALO. S'il est possible de déposer des demandes d'aide au logement dans les maisons France services, les demandes DALO ne sont pas suivies dans ces lieux. Malgré l'aide apportée par le tissu associatif et les instances communales aux personnes qui en ont besoin, cette démarche reste compliquée, en particulier pour les usagers en situation de précarité, souvent confrontés à la fracture numérique ou à la barrière de la langue.

Par ailleurs, il serait intéressant d'étudier la possibilité de centraliser au niveau de la DIHAL les sujets relatifs au DALO. Il convient toutefois de veiller attentivement à ce que cette délégation conserve les moyens suffisants de ses compétences. Si les crédits du programme 177 sont en hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2021, cette augmentation disparaît lorsque l'on prend en compte les crédits ouverts en loi de finances rectificative.

M. Thibault Bazin. Ces questions sont très intéressantes, mais elles concernent deux sujets bien distincts : l'accès au droit et le dépôt de la demande, d'une part, et la réponse à cette demande, d'autre part.

Depuis le début du quinquennat, nous avons déjà voté plusieurs demandes de rapport dans le cadre de cette mission budgétaire, mais le Gouvernement ne nous a pas remis ces rapports dans les délais fixés. Ainsi, cela fait trois ans que nous attendons le rapport relatif au zonage, un sujet dont l'impact est pourtant important dans nos territoires. Je sais que les demandes de rapport sont parfois un moyen de contourner les règles d'irrecevabilité des amendements, mais il faudrait peut-être que vous vous assuriez que le Gouvernement a les moyens de rédiger un tel rapport, dont l'objet devrait être formulé un peu différemment afin de bien différencier les deux sujets évoqués.

Mme la rapporteure. J'accueille favorablement votre proposition d'amélioration de mon amendement. La persévérance est une vertu : ce n'est pas parce que certains rapports nous ont été remis en retard que celui que je demande n'aboutira pas.

La commission adopte l'amendement.

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

(par ordre chronologique)

– **Direction générale de la santé (DGS) – Mme Ghislaine Palix-Cantone**, cheffe du bureau Environnement intérieur, milieux du travail et accidents de la vie courante, **M. Didier Ollandini**, adjoint à la cheffe du bureau Environnement intérieur, milieux du travail et accidents de la vie courante, et **Dr Jean-Michel Thiolet**, conseiller-expert en santé publique et environnementale Saturnisme et appui médical sur les thématiques de l’environnement intérieur

– **Association CMEI France (conseillers médicaux en environnement intérieur) – Pr Frédéric de Blay**, médecin pneumologue, **Mme Martine Ott**, présidente nationale des CEI, **M. Bruno Tudal**, CMEI en région Aquitaine, et **Mme Martine Bochaton**, CMEI et responsable de la prévention Mutualité Française Bourgogne

– **M. Sylvain Mathieu**, délégué interministériel pour l’hébergement et l’accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL), **Mme Pauline Jalard**, directrice de la mission Hébergement, **Mme Laetitia Belan**, directrice du pôle budgétaire, **M. Benjamin Musset**, chargé de mission budgétaire, et **Mme Audrey Dubuc**, cheffe de cabinet

➤ *Table ronde des associations :*

– **Droit au Logement (DAL) – M. Jean-Baptiste Eyraud**, porte-parole, et **Mme Marie Huiban**, chargée de mission

– **Solidarités Nouvelles pour le Logement (SNL) – Mme Gwenaëlle Dufour**, directrice, et **M. Gérard Vauleon**, vice-président

– **Secours catholique (*) – M. Thierry Verrier**, chargé de mission

– **ATD Quart Monde (*) – M. Michel Platzer**, vice-président

– **Fondation Abbé Pierre – M. Manuel Domergue**, directeur des études

– **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) – Mme Isabelle Sancerni**, présidente du conseil d’administration, **M. Vincent Mazauric**, directeur général, **M. Jérôme Lepage**, adjoint du directeur des prestations familiales et sociales, et **Mme Patricia Chantin**, directrice des relations parlementaires

– **Agence régionale de santé d’Île-de-France (ARS IDF) – M. Luc Ginot**, directeur santé publique

– **Direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP)** – **M. François Adam**, directeur, **M. Emmanuel Rousselot**, sous-directeur du financement et de l’économie du logement et de l’aménagement, **M. Renaud Hofmann**, chef du bureau du budget du logement et de l’aménagement et **M. Laurent Bresson**, sous-directeur des politiques de l’habitat

– **Agence nationale pour l’information sur le logement (ANIL)** – **Mme Nathalie Sarrabezolles**, présidente, et **Mme Roselyne Conan**, directrice générale

– **Ministère du logement et de l’égalité des territoires** – **M. Louis de Franclieu**, conseiller budgétaire et fiscalité, et **Mme Lucy Kerckaert**, conseillère parlementaire

– **ANAH** – **M. Grégoire Frérejacques**, directeur général adjoint

➤ *Table ronde :*

– **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** (*) – **Mme Jeanne Dietrich**, conseillère technique Emploi/Logement/Politiques sociales européennes

– **Union nationale pour l’habitat des jeunes (UNHAJ)** – **Mme Aude Pinault**, déléguée à l’habitat

(*) *Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*