

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 8

COHÉSION DES TERRITOIRES :
LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS JOLIVET
Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS	7
PREMIÈRE PARTIE – LE BUDGET DE L’HÉBERGEMENT D’URGENCE, DÉJÀ EN TENSION EN 2019, EST FORTEMENT SOLLICITÉ EN 2020 POUR RÉPONDRE À LA CRISE SANITAIRE	9
I. L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2019 N’EST PAS PLEINEMENT SATISFAISANTE	9
A. LE PROGRAMME A FAIT L’OBJET D’UN ABONDEMENT DE CRÉDITS CONSÉQUENT ET CERTAINS PROBLÈMES EN GESTION PERSISTENT	10
1. Des besoins toujours croissants qui ont nécessité l’ouverture de crédits supplémentaires	10
2. La politique de mise en réserve n’est pas adaptée aux enjeux spécifiques de l’hébergement	13
B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PLAN <i>LOGEMENT D’ABORD</i> DOIT ÊTRE SALUÉE, MAIS LES EFFORTS POURRAIENT ÊTRE PLUS SOUTENUS	14
1. Le nombre de places en logement adapté augmente mais les objectifs du plan ne sont pas atteints	14
2. Certains piliers du programme, comme l’accompagnement social et les pensions de famille, gagneraient à être renforcés	17
II. LES STRUCTURES D’HÉBERGEMENT D’URGENCE SONT EN PREMIÈRE LIGNE POUR LIMITER L’IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES POPULATIONS LES PLUS FRAGILES	20
A. LES DISPOSITIFS MIS EN PLACE PAR LE GOUVERNEMENT ONT PERMIS LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES MAL LOGÉES PENDANT L’ÉTAT D’URGENCE SANITAIRE ET NÉCESSITERONT DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES	20
1. L’organisation en urgence pour garantir la prise en charge des personnes vulnérables	20
2. Le renforcement des dispositifs existants	21
3. Les dispositifs adaptés à l’urgence	22

B. À COURT TERME, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ; À MOYEN TERME, UNE SORTIE PROGRESSIVE DES DISPOSITIFS	24
1. Le programme 177 doit être rapidement abondé par des crédits supplémentaires	24
2. La sortie des dispositifs créés pendant la crise sanitaire doit être progressive	25

DEUXIÈME PARTIE – LE REPORT DE LA RÉFORME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT RETARDE LES ÉCONOMIES ATTENDUES, QUI POURRAIENT ÊTRE REMISES EN CAUSE PAR LA CRISE SANITAIRE 27

I. DES ÉCONOMIES RÉALISÉES, MAIS MOINDRES À CAUSE DU RETARD PRIS DANS LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT..... 27

A. LE REPORT DE LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT, INITIALEMENT PRÉVUE POUR 2019, A RETARDÉ LA RÉALISATION DES ÉCONOMIES ATTENDUES	27
B. DES MESURES D'ÉCONOMIES AUTRES ONT EU LE RENDEMENT ESCOMPTÉ	29

II. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES LOCATAIRES POURRAIENT NÉCESSITER UN ABONDEMENT SUPPLÉMENTAIRE EN 2020 30

A. SI LES PRESTATIONS POUR LES ALLOCATAIRES EN FIN DE DROITS ONT ÉTÉ MAINTENUES, LE RISQUE D'UNE AUGMENTATION DES LOYERS IMPAYÉS PERSISTE.....	30
1. La gestion de l'urgence pendant la crise : assurer le maintien des droits et aider les ménages les plus en difficulté.....	30
2. Malgré ces dispositifs, certains locataires restent précarisés par la crise, ce qui pourrait fragiliser les bailleurs sociaux	31
B. LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL DEVRA ÊTRE SOUTENU À MOYEN TERME.....	32

TROISIÈME PARTIE – SI LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DEVRAIENT ÊTRE STABLES EN 2020 SUR LE PROGRAMME 135, LES DISPOSITIFS DU PROGRAMME SOUTIENNENT UN SECTEUR QUI EST TRÈS FRAGILISÉ PAR LA CRISE SANITAIRE 35

I. UNE EXÉCUTION RESPECTUEUSE DE LA PROGRAMMATION, MARQUÉE PAR LE SUCCÈS DU PLAN CHAUDIÈRES DE L'ANAH..... 35

A. L'EXÉCUTION GLOBALE DU PROGRAMME EST SATISFAISANTE	35
B. LES BONS RÉSULTATS DE L'ANAH DOIVENT ÊTRE ENCOURAGÉS	36

II. LA CRISE SANITAIRE A BEAUCOUP RALENTI L'ACTIVITÉ DANS LE LOGEMENT ET LA CONSTRUCTION..... 38

A. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE A PROVOQUÉ LE QUASI-ARRÊT DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION	38
B. LES INCERTITUDES DEMEURENT SUR LES CONDITIONS DE LA REPRISE DU SECTEUR.....	39

TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	41
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	43
SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	45
ANNEXE : CARTE DES CENTRES D'HÉBERGEMENT SPÉCIALISÉS OUVERTS AU 30 AVRIL 2020	47

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Le rapporteur spécial souhaite saluer d'emblée le travail impressionnant fourni par l'ensemble des services de l'État et des collectivités, ainsi que par leurs différents opérateurs et partenaires, pendant la crise, pour assurer le maintien du service public.

La mission est composée de trois programmes : le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, et le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

Pour la lisibilité du propos, le choix a été fait de présenter successivement chaque programme, plutôt que de séparer l'exécution des conséquences budgétaires de la crise sanitaire.

Programme 177 – Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables

Les crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2019 ont été insuffisants pour couvrir des besoins d'hébergement qui augmentent. La loi de finances rectificative du 2 décembre 2019 a ainsi ouvert 180 millions d'euros de crédits supplémentaires, soit 9,4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. **2,1 milliards d'euros ont donc été consommés sur le programme 177 en 2019.**

Le plan *Logement d'abord*, qui vise à accélérer l'accès au logement pour les personnes sans abri ou mal logées, monte progressivement en puissance. 81 000 personnes ont pu accéder à un logement adapté ou pérenne en 2019, soit 16 % de plus qu'en 2018.

La crise sanitaire a nécessité la mobilisation de moyens supplémentaires importants : ouverture de nouvelles places en hôtel, création de sites spécialisés dans l'accueil des personnes sans domicile atteintes d'une forme légère de Covid-19, distribution de chèques alimentaires, prolongation de la trêve hivernale jusqu'au 10 juillet. Les coûts supplémentaires pour le programme pourraient s'élever à 200 millions d'euros.

Recommandation n° 1 : Aménager la politique de mise en réserve sur le programme 177.

Recommandation n° 2 : Revaloriser le forfait journalier versé aux hôtes des pensions de famille.

Recommandation n° 3 : Engager une réflexion pour une meilleure prise en charge financière des publics du programme 303 par le programme 303.

Recommandation n° 4 : Abonder les crédits du programme 177 dans le PLFR du mois de juin 2020.

Recommandation n° 5 : Organiser une sortie progressive des dispositifs temporaires mis en place pendant la crise sanitaire.

Programme 109 – Aides à l'accès au logement

Le programme 109 portait la grande majorité des économies en loi de finances initiale pour 2019. La source principale d'économies était la réforme du mode de calcul des aides au logement : la prestation devait être calculée sur les ressources de l'année N et non plus de l'année N-2. **642 millions d'euros d'économies étaient attendues.** Néanmoins, les reports successifs de l'entrée en vigueur de la réforme en 2019 ont nécessité **un abondement de 626 millions d'euros** en loi de finances rectificative. La complexité et l'ampleur du chantier ont probablement été sous-estimées lors de l'établissement du calendrier initial.

La CNAF et les bailleurs sociaux ont travaillé pendant le confinement à maintenir un niveau de service minimum pour ne pas fragiliser davantage des ménages déjà mis en difficulté par l'arrêt de l'activité économique. Le maintien de certaines prestations pour des bénéficiaires en fin de droits et le nouveau report de la réforme du calcul des droits aux aides au logement nécessiteront des crédits supplémentaires.

Recommandation n° 6 : Ne pas précipiter l'entrée en vigueur de la réforme des aides au logement.

Programme 135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat

L'exécution du programme 135 est globalement satisfaisante et se caractérise par les bons résultats du programme de rénovation de l'Agence nationale de l'habitat.

Les crédits budgétaires seront peu affectés par la crise sanitaire. Néanmoins, les secteurs du logement et de la construction, soutenus par ce programme, ont été durement touchés pendant la crise. La reprise est freinée par les conditions sanitaires imposées sur les chantiers. Cette crise constitue paradoxalement une opportunité pour l'État en termes de politique publique du logement.

Recommandation n° 7 : Accélérer le plan de rénovation énergétique déjà lancé par l'État.

Recommandation n° 8 : Encourager l'investissement des sociétés immobilières dans le logement intermédiaire plutôt que l'investissement des particuliers.

PREMIÈRE PARTIE – LE BUDGET DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE, DÉJÀ EN TENSION EN 2019, EST FORTEMENT SOLLICITÉ EN 2020 POUR RÉPONDRE À LA CRISE SANITAIRE

La politique d'insertion des personnes sans-abri se divise en deux volets : **l'hébergement**, c'est-à-dire la prise en charge dans l'urgence des personnes vulnérables, et **l'insertion dans un logement**, politique plus structurelle et ancrée dans le long terme. Certaines structures proposent à la fois des places d'urgence et des places d'insertion.

La structuration du parc d'hébergement et de réinsertion

La veille sociale représente la première étape de prise en charge : c'est le premier contact avec les personnes sans-abri, qui permet de leur proposer une orientation vers la structure adaptée.

Les personnes sans-abri sont ensuite orientées vers différents types de structures d'hébergement d'urgence, selon les profils et les disponibilités. Les centres d'hébergement d'urgence (CHU) sont une solution immédiate et de courte durée. Ils proposent des prestations de première nécessité. En cas de manque de place en CHU, les personnes sans-abri, notamment les familles, sont orientées vers des hôtels. Enfin, des places d'hébergement de stabilisation et d'insertion peuvent être proposées à des personnes déjà dans des dispositifs d'hébergement.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) permettent l'hébergement des personnes présentant des difficultés d'ordre économique et social. Elles bénéficient d'une prise en charge sociale afin de les aider à recouvrer progressivement leur autonomie.

Enfin, **les dispositifs de logement adapté, comme les pensions de famille**, constituent une solution alternative à l'hébergement pour des personnes n'ayant pas l'autonomie nécessaire pour entrer dans un logement ordinaire.

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2019 N'EST PAS PLEINEMENT SATISFAISANTE

La loi de finances initiale pour 2019 avait ouvert 1 873 millions d'euros en AE et 1 891 millions d'euros en CP. **2 091 millions d'AE ont finalement été ouvertes en 2019, dont 8,6 % en loi de finances rectificative (LFR)**, ce qui n'est pas satisfaisant, à la fois pour la visibilité des parlementaires au moment de voter le budget, et pour les associations gestionnaires.

A. LE PROGRAMME A FAIT L'OBJET D'UN ABONDEMENT DE CRÉDITS CONSÉQUENT ET CERTAINS PROBLÈMES EN GESTION PERSISTENT

Les développements ci-dessous sont consacrés aux dépenses financées sur l'action 12, *Hébergement et logement adapté*, qui concentre 95 % des crédits consommés sur le programme.

	AE		CP	
	LFI 2019	Crédits consommés	LFI 2019	Crédits consommés
Programme 177	1 873	2 091	1 891	2 115
<i>Action 11 – Prévention de l'exclusion</i>	45	100	45	100
<i>Action 12 – Hébergement et logement adapté</i>	1 818	1 980	1 836	2 004
<i>Action 14 – Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale</i>	9	11	9	11

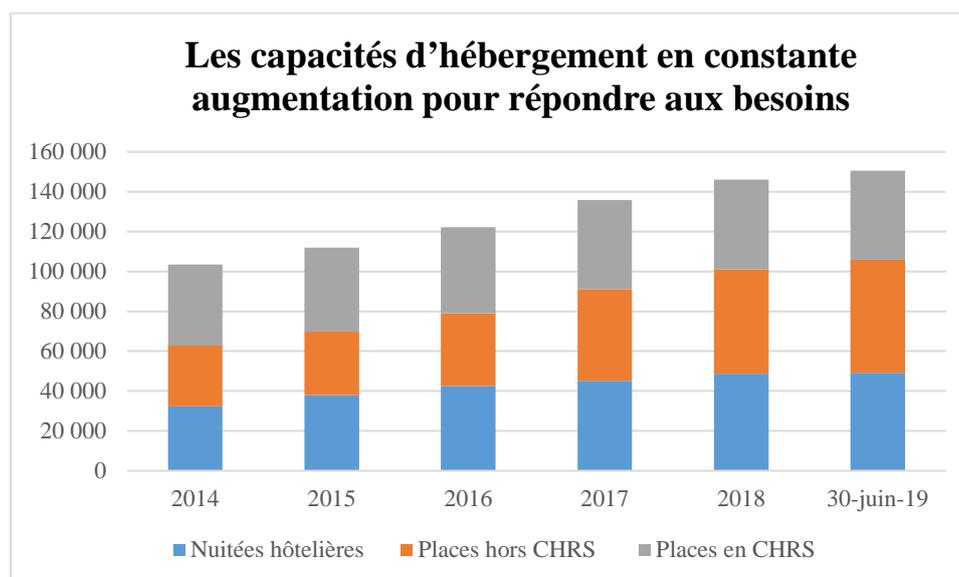
1. Des besoins toujours croissants qui ont nécessité l'ouverture de crédits supplémentaires

Les dépenses du programme 177 s'apparentent à des dépenses **obligatoires**, car le principe d'accueil inconditionnel oblige à prendre en charge l'ensemble des personnes dans le besoin.

La programmation des crédits doit donc anticiper la demande sur l'année à venir, ce qui est un exercice délicat. Or, si les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence avaient été augmentés dans la loi de finances initiale pour 2019, l'exécution 2019 montre que ce ne fut pas dans des proportions suffisantes pour financer l'ensemble des nouveaux besoins.

- Des besoins en augmentation

Le nombre de places en hébergement d'urgence et de stabilisation continue d'augmenter pour répondre à des besoins toujours croissants.



Source : documents budgétaires.

Au 30 juin 2019, les capacités d'accueil et d'hébergement étaient les suivantes :

– **56 651 places en hébergement hors CHRS, soit une augmentation de 14 % depuis juin 2018 ;**

– 49 418 places en hôtel, soit une augmentation de 2,5 % depuis juin 2018 ;

– 44 664 places en CHRS, soit une augmentation de 0,2 % depuis juin 2018.

- Une programmation initiale insuffisante pour couvrir ces besoins

De réels efforts ont été faits depuis 2017 pour améliorer la sincérité de la programmation des crédits de l'hébergement d'urgence, dont la sous-budgétisation était auparavant chronique. La Cour des comptes, à plusieurs reprises, avait insisté sur l'insuffisance de la programmation des crédits initiaux. L'exécution 2018 témoignait de cet effort, avec seulement 60 millions d'euros ouverts en LFR, portant l'exécution 2018 à 2,075 milliards en AE.

De ce point de vue, l'exécution 2019, avec l'ouverture de crédits supplémentaires en LFR dans une proportion importante, n'est pas pleinement satisfaisante. La loi de finances rectificative n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 a permis d'abonder le programme 177 à hauteur de 180,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 178,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP). **Cet abondement représente 9,4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Cela participe à affaiblir la portée de l'autorisation parlementaire.**

Ces crédits ont permis de couvrir une augmentation des besoins plus importante que prévue, expliquée en partie par l'augmentation des flux migratoires.

99,2 millions d'euros ouverts en LFR ont ainsi couvert les dépenses remontées par les responsables régionaux. La plupart des régions ont eu besoin de financements supplémentaires. Les montants les plus importants ont été versés aux régions suivantes :

- Île-de-France pour 86,2 millions d'euros ;
- Grand-Est pour un montant de 17,5 millions d'euros ;
- Occitanie pour 10,9 millions d'euros ;
- Hauts de France pour 9,2 millions ;
- Auvergne Rhône Alpes pour 5,5 millions d'euros.

Le financement des 6 000 places pérennisées à partir du 1^{er} avril a nécessité un montant de 40,8 millions d'euros, et le surcoût des dépenses de l'ALT 2 un montant de 9 millions d'euros.

Aide au logement temporaire (ALT)

L'aide au logement temporaire se divise en deux volets. **L'ALT1 est une aide aux organismes logeant temporairement des personnes défavorisées** qui ne peuvent être hébergées en CHRS. **L'ALT2 finance le fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage.** Elle est versée au gestionnaire de l'aire.

Enfin, **la correction d'une mesure de périmètre a nécessité l'ouverture de 29,2 millions d'euros** : les crédits nécessaires au financement de dispositifs transférés avaient été surévalués, et le transfert de certaines structures n'a pas pu avoir lieu (notamment celui du centre d'hébergement d'urgence pour migrants situé à Ivry).

Le déport de certains publics sur le programme 177 explique en partie les difficultés de programmation. Le principe de l'inconditionnalité de l'accueil, prévu à l'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles, est garanti grâce aux structures financées par le programme 177. Le parc de l'hébergement généraliste accueille l'ensemble des publics et constitue ainsi un recours lorsque les structures spécialisées ne sont plus en capacité d'accueillir du public.

Ainsi, la direction générale de la cohésion de sociale (DGCS) a recensé 9 168 demandeurs d'asiles accueillis dans le dispositif de l'hébergement d'urgence commun en juin 2019. Cela représente 6 % des personnes hébergées. **Le rapporteur déplore une nouvelle fois cette porosité entre le programme 177 et le programme 303 *Immigration et asile***, qui finance les structures du dispositif national d'accueil (DNA) réservées aux migrants demandeurs d'asile.

Néanmoins, une partie des ouvertures de crédits, comme ceux liés à la pérennisation des places hivernales, était prévisible, ce qui fragilise la crédibilité de la programmation. La Cour des comptes rappelle ainsi, dans ses travaux sur l'exécution budgétaire 2019, que la pérennisation des places hivernales « est désormais systématique et porte sur des volumes croissants » ⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission Cohésion des territoires (p 22).

2. La politique de mise en réserve n'est pas adaptée aux enjeux spécifiques de l'hébergement

- Le taux de mise en réserve est trop élevé

Le taux de mise en réserve a été fixé en 2019 à 3 % sur les crédits hors masse salariale. La circulaire du 19 décembre 2018 précise que « ce taux réduit doit s'accompagner d'une ventilation de la réserve de précaution qui garantisse son caractère pleinement mobilisable »⁽¹⁾.

Sur le programme 177, la mise en réserve initiale était de 56 millions d'euros, ce qui correspond à 3 % des dépenses du programme. Cependant, aucune réserve n'est appliquée sur la dotation budgétaire dédiée aux CHRS, la totalité des crédits étant déléguée dès la publication de l'arrêté. Pour compenser cette exception de mise en réserve, un taux de 5,5 % a été appliqué sur les crédits destinés aux structures d'hébergement d'urgence.

Cette politique de mise en réserve interroge, alors même que les dépenses liées à l'hébergement d'urgence s'assimilent, comme expliqué *supra*, à des dépenses contraintes, et ne peuvent donc être considérées comme pleinement mobilisables. La Cour des comptes souligne que « l'application de la réserve de précaution sur les crédits d'hébergement d'urgence hors CHRS n'est pas sans soulever des difficultés alors qu'elle porte sur des crédits qui correspondent de facto à des "dépenses obligatoires" ».

Or, il est prévu qu'« une différenciation du taux de mise en réserve est possible, en tenant compte du degré de contrainte de leurs dépenses » par la circulaire déjà citée *supra*. **Le rapporteur plaide donc pour un taux de mise en réserve réduit pour l'ensemble des lignes budgétaires du programme 177.**

- Une politique de dégel de la réserve de précaution trop tardive

Le calendrier de dégel des crédits ne semble pas approprié aux enjeux : alors que la DGCS a demandé une levée intégrale de la réserve le 12 juillet 2019, celle-ci n'est intervenue que le 25 octobre 2019.

Ce délai entre le constat d'une insuffisance des crédits et la levée de la réserve fragilise les opérateurs : ainsi, 73 % des crédits mis en réserve ont couvert **le financement des 6 000 places pérennisées à compter du 1^{er} avril 2019**. Cela ancre la pratique des responsables consistant à valider des ouvertures de places sans avoir les crédits pour les financer.

C'est regrettable pour les associations qui doivent avancer les fonds. L'État, en tardant à transformer ses engagements politiques en engagements budgétaires, affaiblit ces partenaires essentiels que sont les associations du secteur de l'hébergement.

(1) Circulaire CRABLS3ANS du 19 décembre 2018 relative au lancement de la gestion budgétaire 2019 et à la mise en place de la réserve de précaution – Ministre de l'Action et des comptes publics.

Le montant important de crédits ouverts en LFR, l'application du taux commun de mise en réserve, et la politique de dégel tardive de cette même réserve signifient que les crédits ne sont pas disponibles au moment où les besoins existent, ce qui est préjudiciable pour les associations.

Ces considérations de gestion budgétaire ne doivent néanmoins pas éclipser les bons résultats du plan *Logement d'abord*.

B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DU PLAN LOGEMENT D'ABORD DOIT ÊTRE SALUÉE, MAIS LES EFFORTS POURRAIENT ÊTRE PLUS SOUTENUS

Le plan *Logement d'abord*, lancé en 2018, a pour objectif de favoriser l'insertion et le maintien des personnes sans domicile dans un logement.

1. Le nombre de places en logement adapté augmente mais les objectifs du plan ne sont pas atteints

- Le plan *Logement d'abord* commence à porter ses fruits

Les premiers résultats du plan sont intéressants : **en 2019, au moins 81 000 personnes sans abri ou hébergées ont accédé à un logement adapté ou pérenne.** C'est 16 % de plus qu'en 2018 (70 000 personnes). Cela s'explique notamment par l'augmentation d'attributions de logements sociaux aux ménages en hébergement généraliste (+ 5 % en 2019) et aux ménages sans abri (+ 13 % en 2019).

Le nombre de logements mobilisés pour les réfugiés a également augmenté : 9 458 logements (hors Île-de-France) ont été attribués en 2019, soit une augmentation de 123 % par rapport à 2017.

La bonne réalisation de cette politique publique s'appuie également sur **une augmentation de l'offre de logements adaptés.**

La diversité des offres de logements adaptés

Les maisons-relais et pensions de famille sont une forme de logement autonome, avec un hôte présent quotidiennement. Elles permettent aux personnes accueillies de se réadapter progressivement à la vie sociale.

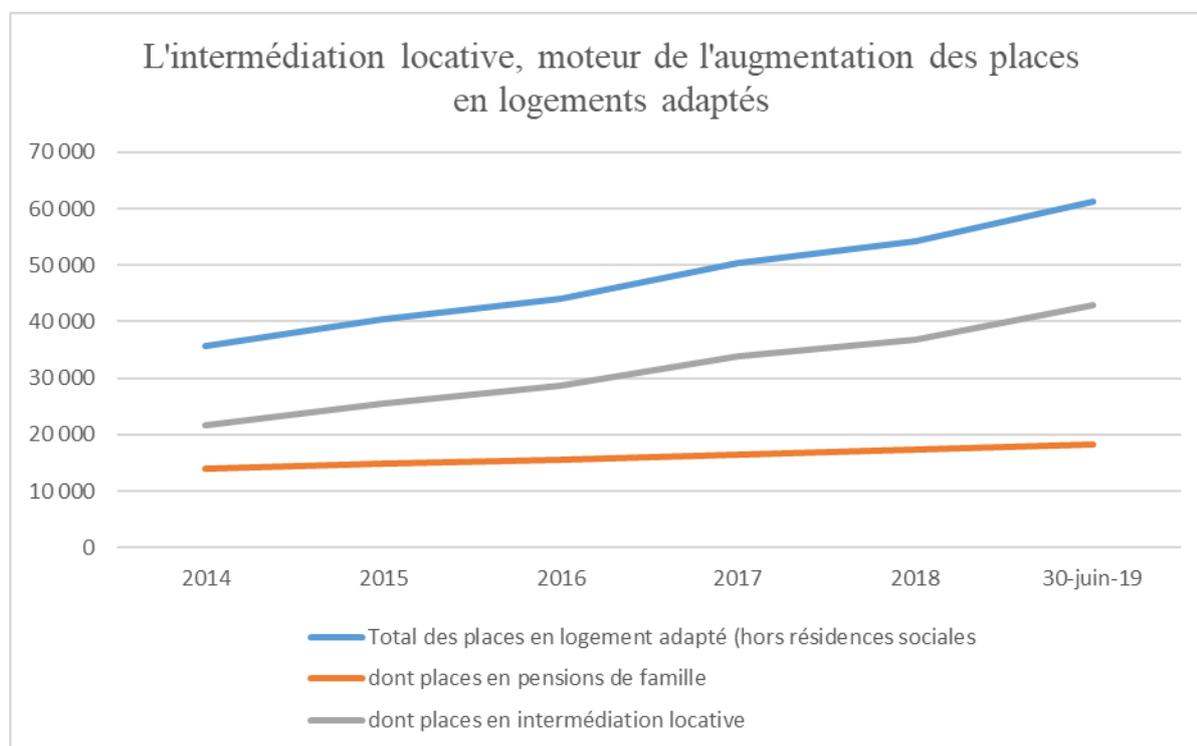
L'intermédiation locative est un dispositif qui permet à une association de louer un bien du parc privé pour le sous-louer, à un tarif social, à des ménages au niveau de ressources faible. Le tarif couvre le différentiel entre le tarif marchand et le tarif social, les dépenses de fonctionnement de l'association et celles de l'accompagnement social des personnes accueillies.

Les résidences sociales accueillent les personnes éprouvant des difficultés à trouver un logement décent et indépendant. Elles comportent à la fois des locaux privatifs et des espaces communs, ainsi qu'un certain nombre de services.

Le nombre de logements adaptés augmente sensiblement depuis le lancement du plan *Logement d'abord* en 2017.

	2014	2015	2016	2017	2018	30-juin-19
Places en logement adapté	35 681	40 418	44 102	50 391	54 172	61 193
<i>Dont pensions de famille</i>	1 038	14 843	15 446	16 493	17 320	18 186
<i>Dont intermédiation locative</i>	21 643	25 575	28 656	33 898	36 852	43 007

Cette augmentation est largement portée par le dynamisme du dispositif d'intermédiation locative, comme l'illustre le graphique ci-dessous.



Source : instruction n° DGCS/5A/1A/5C/2019/112 du 9 mai 2019 relative à la campagne budgétaire du secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2019.

Le nombre de places ouvertes en intermédiation locative (IML) a ainsi augmenté de 47 % depuis 2017. Les crédits dédiés à l'IML ont cependant été légèrement sous-exécutés en 2019 : alors que 98 millions d'euros étaient prévus, seuls 92 millions ont été effectivement consommés.

De même, les 113 millions d'euros de crédits prévus pour financer les pensions de familles n'ont pas été entièrement consommés, avec une sous-exécution à hauteur 106 millions d'euros.

Cette sous-exécution se traduit par une réalisation moins importante que les objectifs fixés pour 2019. **Elle signifie également que les freins ne sont pas budgétaires.**

- Les objectifs fixés n'ont pas été tous atteints en 2019

Si l'augmentation du nombre de places ouvertes en logement adapté en 2019 est significativement plus importante qu'en 2018, ce qui témoigne des efforts réalisés par le Gouvernement pour garantir le succès de son plan, les objectifs fixés pour 2019 n'ont pas été atteints.

OBJECTIFS DU PLAN LOGEMENT D'ABORD ET RÉALISATIONS EN 2019

	Créations de places en 2018	Objectifs de création de places en 2019	Créations effectives en 2019	Taux d'atteinte de l'objectif en 2019	Objectifs de création de places 2018-2022	Places créées en 2018-2019	Taux d'atteinte de l'objectif au 31 décembre 2019
Intermédiation locative	6 155	8 850	8 253	93 %	+ 40 000 places	14 408	36 %
Pensions de famille	1 378	2 300	1 279	56 %	+ 10 000 places	2 657	27 %

Source : contribution de la DGCS aux travaux du rapporteur spécial.

Ainsi, **le nombre de places créées en pensions de famille représente seulement 56 % de l'objectif fixé pour 2019.** Or, le plan prévoit la création de 10 000 places supplémentaires entre 2018 et 2022.

Une accélération de la création de places sera donc nécessaire dans les années à venir pour permettre d'atteindre l'objectif de 10 000 places.

Le nombre d'agrément conclus pour réaliser des PLAI-pensions de famille ⁽¹⁾ laisse penser que le dispositif de pension de famille pourra monter en puissance sur la seconde partie du quinquennat : en effet, 1 444 agréments ont été délivrés en 2019, **soit 91 % de plus qu'en 2017.**

(1) Des subventions publiques à l'investissement (PLAI) sont accordées aux pensions de famille.

NOMBRE DE PLAÏ ACCORDÉS EN 2018 ET 2019

	Nombres d'agrément en 2018	Objectifs en 2019	Nombres d'agrément effectifs en 2019	Taux d'atteinte de l'objectif en 2019
Part de logements très sociaux financés (PLAI)	32 747	40 000	31 781	79 %

Source : contribution du ministère de la cohésion des territoires aux travaux du rapporteur spécial.

Le nombre d'agrément pour des PLAÏ, s'il n'atteint pas 40 000, est encourageant. Les logements en PLAÏ bénéficient de subventions publiques importantes : en contrepartie, le bailleur s'engage à respecter des plafonds de loyer fixés tous les ans par circulaire. Le maintien d'une offre de logements pour les ménages aux revenus modestes participe donc pleinement à la réalisation du plan Logement d'abord.

Enfin, les indicateurs des documents budgétaires ne permettent pas de suivre correctement l'évolution du plan *Logement d'abord*. En effet, l'indicateur de « la part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement » montre une diminution du nombre de personnes accédant à un logement, en partie car les données ne sont pas entièrement fiables. À titre d'exemple, les sorties vers les pensions de famille ne sont pas comptabilisées. Une plus grande lisibilité dans les documents budgétaires favoriserait la lecture de l'avancée de ce plan.

2. Certains piliers du programme, comme l'accompagnement social et les pensions de famille, gagneraient à être renforcés

- Les pensions de famille

Les pensions de famille proposent un hébergement collectif de taille réduite à des personnes présentant un faible niveau de ressources, en situation d'isolement ou d'exclusion lourde. Les résidents versent une redevance aux hôtes, qui couvre les frais liés à l'occupation du logement (loyer, blanchisserie, entretien des parties communes...). Il n'y a aucune limitation de durée. Au 30 juin 2019, les pensions de famille avaient une capacité de 18 186 places.

Au-delà de leur rôle de gestion quotidienne de la pension, les hôtes ont également une mission d'accompagnement des résidents. **Cet accompagnement fait la spécificité des pensions de famille** : la présence quotidienne d'un référent au sein de la structure permet à la fois une animation de la vie collective et une aide à chaque résident dans ses démarches.

Le forfait journalier versé aux hôtes pour cette mission est de 16 euros par jour et par place, ce qui représente 5 840 euros par an pour une place. **Ce forfait n'a pas été revalorisé depuis 2007.**

Alors que le nombre d'agrément PLAÏ-Pensions de famille augmente (+ 14 % accordés en 2019), il paraît indispensable de s'assurer du succès de ce développement quantitatif en garantissant la stabilité des hôtes et la rémunération adéquate de leur mission d'accompagnement.

La Cour des comptes, dans sa note sur l'exécution budgétaire, souligne d'ailleurs que « le développement des pensions de famille pourrait être ralenti par l'absence de revalorisation du forfait journalier versé par l'État » ⁽¹⁾.

Pour cette raison, le rapporteur souhaite une nouvelle fois plaider pour la revalorisation du forfait des hôtes de pensions de famille à hauteur de 19 euros par jour et par place. Cela coûterait 20 millions d'euros pour porter le forfait d'une place à 6 935 euros par an.

- La réforme tarifaire des CHRS risque de fragiliser des piliers du plan Logement d'abord

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) permettent l'hébergement des personnes présentant des difficultés d'ordre économique et social. Ces personnes bénéficient également d'une prise en charge sociale pour favoriser un retour progressif à l'autonomie.

En 2019, après un mouvement interne de redéploiement en cours de gestion, **les crédits dédiés aux CHRS ont atteint 636 millions**, soit 13 millions supplémentaires par rapport aux crédits prévus en LFI 2019.

Les CHRS sont engagés depuis 2018 dans un processus de convergence tarifaire. Cette réforme était justifiée par l'hétérogénéité des tarifs pratiqués d'une structure à une autre pour une même place.

L'arrêté interministériel du 2 mai 2018 a fixé les tarifs plafonds pour 2018 par « groupes homogènes d'activité et de missions » (GHAM). Ceux-ci, au nombre de douze, sont divisés selon la nature des missions réalisées et le fait que l'activité soit exercée en hébergement diffus ou en hébergement regroupé.

L'objectif initial était d'aboutir à 57 millions d'euros d'économies sur quatre ans, dont 20 millions sur l'année 2018 et 12 millions sur l'année 2019.

Néanmoins, deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme, il apparaît que cette prévision n'était pas correctement calibrée. Ainsi, en 2018, seulement 8 millions d'euros d'économies avaient été réalisées par le mécanisme de convergence tarifaire. Non seulement son rendement a été bien inférieur, mais les enquêtes auprès des CHRS ont montré que même des structures avec des tarifs en dessous des tarifs plafonds ont vu leurs subventions diminuer.

En 2019, si les 12 millions d'euros d'économies ont bien été réalisées, **elles ont été compensées par un abondement de 10 millions d'euros au titre de la Stratégie pauvreté.** Cependant, comme il avait déjà été signalé dans un rapport précédent, les CHRS ayant bénéficié des crédits de la Stratégie pauvreté ne recourent pas strictement ceux ayant vu leurs subventions diminuer.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission Cohésion des territoires (p 63).

Si la mise en place de tarifs plafonds trouvait une justification, la mise en œuvre de cette convergence tarifaire est donc loin d'être satisfaisante. Elle pourrait avoir des conséquences négatives sur la structuration du parc d'hébergement et des dispositifs de réinsertion sociale.

Une enquête a ainsi été menée par plusieurs associations du secteur de l'hébergement auprès des CHRS en mai 2019 sur « Les impacts qualitatifs des mesures d'économies budgétaires sur le tarif des CHRS en 2018 ». **Parmi les gestionnaires ayant répondu à l'enquête, 41 % évoquent une dégradation de la qualité de l'accompagnement proposé aux personnes hébergées** et une réduction des prestations proposées suite aux réductions budgétaires. La perspective de sélectionner les publics pour éviter des prises en charge trop complexes est également envisagée par certains CHRS.

Or, le succès du plan *Logement d'abord* repose en grande partie sur la garantie d'un accompagnement social continu pour les personnes entrant dans un logement, adapté ou pérenne. **Fragiliser les CHRS, qui sont structurés autour de l'accompagnement social, revient à ralentir le changement systémique que représente le plan *Logement d'abord*.**

Plus généralement, le rapporteur réitère sa conviction qu'il est essentiel que l'accompagnement social bénéficie de crédits stables, pérennes et proportionnés aux ambitions gouvernementales. **Le rapporteur sera donc très vigilant sur la suite de la mise en œuvre de la convergence tarifaire.**

II. LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE SONT EN PREMIÈRE LIGNE POUR LIMITER L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES POPULATIONS LES PLUS FRAGILES

La loi de finances pour 2020 prévoyait 1,9 milliard d'euros pour la politique d'hébergement d'urgence. Alors que ce montant était déjà inférieur au montant exécuté en 2019 (2,1 milliards d'euros), **cette enveloppe sera largement insuffisante pour couvrir les nouveaux besoins liés à la crise sanitaire.**

A. LES DISPOSITIFS MIS EN PLACE PAR LE GOUVERNEMENT ONT PERMIS LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES MAL LOGÉES PENDANT L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE ET NÉCESSITERONT DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES

Le rapporteur salue la mobilisation impressionnante de l'ensemble des services et des associations gestionnaires pour assurer une prise en charge appropriée des personnes sans domicile pendant cette crise d'une ampleur exceptionnelle. Le renforcement de dispositifs existants et la mise en place de dispositifs adaptés au contexte sanitaire ont permis **l'ouverture de 21 000 places supplémentaires** au 4 mai 2020, portant **le total de places disponibles à 178 500.**

1. L'organisation en urgence pour garantir la prise en charge des personnes vulnérables

Les services de l'État, tout comme les associations, sont parvenus à garantir la continuité de l'hébergement malgré les difficultés supplémentaires inhérentes à la crise sanitaire.

L'organisation de la cellule de crise de la DGCS en pôles thématiques a permis d'assurer une transmission rapide des informations à l'ensemble de ses partenaires, incluant ceux du secteur de l'hébergement. Des fiches techniques ont ainsi été diffusées aux associations comportant des recommandations sur les gestes sanitaires à adopter dans les structures d'hébergement.

Les outils numériques dédiés au suivi de la crise (plateforme, boîte mail dédiée) ont permis à la DGCS de répondre aux diverses sollicitations. La Fédération des acteurs de la solidarité a indiqué avoir été régulièrement associée aux travaux du ministère.

Quant aux associations, elles ont rencontré un certain nombre de difficultés, à la fois organisationnelles et financières, parmi lesquelles :

- le manque de protection pour les salariés ;
- l'absence de personnels pour des motifs variés (personnes vulnérables, garde d'enfants, diminution du nombre de bénévoles) ;

– l’arrêt de certaines activités (veille sociale, distribution alimentaire) car les locaux ne permettaient pas d’assurer le respect des gestes barrières ;

– des dépenses supplémentaires engendrées par les conditions à respecter dans les structures (extension des horaires d’ouverture, desserrement de certaines structures, assurer la continuité du travail des salariés...) ;

– une gestion complexe des personnes présentant des troubles psychiques ou des addictions.

Les associations se sont néanmoins réorganisées pour permettre l’ouverture des structures collectives dans le respect des normes sanitaires, ce qui a nécessité parfois l’embauche de personnel intérimaire.

2. Le renforcement des dispositifs existants

- La prolongation de la trêve hivernale jusqu’au 10 juillet

L’ordonnance n° 2020-331 du 25 mars 2020 relative au prolongement de la trêve hivernale **a prolongé celle-ci jusqu’au 31 mai 2020**, suspendant donc toute expulsion locative pour deux mois supplémentaires.

L’article 10 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l’état d’urgence sanitaire et complétant ses dispositions a prolongé une nouvelle fois la trêve hivernale **jusqu’au 10 juillet 2020**.

La prolongation de la trêve hivernale signifie également le maintien des 14 000 places hivernales ouvertes pendant l’hiver jusqu’au 10 juillet, pour un coût estimé par la DGCS de 35,4 millions d’euros.

- La pérennisation de 7 000 places hivernales après le 10 juillet

Le ministère du logement avait déjà annoncé avant la crise sanitaire la pérennisation de 7 000 places hivernales. Le financement de ces places n’a pas été prévu dans la loi de finances pour 2020 et nécessitera l’ouverture de crédits supplémentaires, évalués par la DGCS à 30,5 millions d’euros.

- La mobilisation de nuitées hôtelières supplémentaires

Au 30 avril, 11 397 places d’hôtel supplémentaires avaient été ouvertes. La rapide mobilisation des capacités hôtelières est saluée par le rapporteur. Cependant, **la mobilisation de nuitées hôtelières demeure une solution d’urgence**, qui ne permet pas de garantir un accompagnement social de qualité aux personnes hébergées.

Les chiffres sur le coût moyen de ces places supplémentaires n’étaient pas consolidés au moment de la publication de ce rapport.

3. Les dispositifs adaptés à l'urgence

- Les centres d'hébergement spécialisés (CHS)

Des dispositions ont rapidement été prises **pour assurer une prise en charge appropriée des personnes sans domicile ou en hébergement d'urgence présentant des symptômes légers du Covid-19, ne nécessitant pas une hospitalisation.** Des sites spécialisés ont progressivement ouvert sur l'ensemble du territoire pour les accueillir.

Les préfets ont pré-identifiés des sites pouvant accueillir ces sites. Dès le 20 mars, les premiers centres ouvraient en Île-de-France. Au 25 mars, 900 places étaient ouvertes. Les données transmises par la DGCS indiquent une progression rapide du nombre de places ouvertes jusqu'à la mi-avril.

Le rapporteur se félicite de la mise en place rapide de structures *ad hoc* permettant d'isoler et de soigner les personnes mal logées atteintes d'une forme légère de la maladie. Cette réactivité a sans doute permis de limiter la circulation du virus dans les centres d'hébergement.

Au 30 avril 2020, 97 sites avaient ainsi ouvert, proposant 3 600 places. Le maillage territorial, avec 80 départements mobilisés, a permis de couvrir une large partie du territoire. Seules quelques zones rurales, dans lesquelles la circulation du virus était moins importante, n'ont pas fait l'objet d'une ouverture de CHS. En outre-mer, un centre de 80 places a ouvert à Dembeni (Mayotte) et un centre de 20 places à Saint-Paul (La Réunion).

Le coût forfaitaire de la place est établi à **80 euros par jour**. Le taux d'occupation de ces structures pendant la crise n'est pas connu du rapporteur, mais il est avéré que toutes les places n'ont pas été occupées. **Au 24 avril, le montant total pour financer ces places était estimé par la DGCS à 10 millions d'euros.**

Les prestations couvertes par ce forfait comprennent l'accueil, l'hôtellerie, l'intendance et les frais de fonctionnement. Le coût des soins dispensés aux personnes hébergées dans ces centres a été couvert par les agences régionales de santé. Des masques chirurgicaux ont été distribués par les groupements hospitaliers de territoires aux CHS et aux structures avec des lits d'accueil médicalisés.

Le rapporteur souligne les efforts de transparence du ministère de la ville et du logement, qui a publié et régulièrement mis à jour la cartographie des centres d'hébergement spécialisés en ligne ⁽¹⁾.

(1) Voir la cartographie en annexe

- Les chèques-services

Ce dispositif de « chèques services » a été lancé le 30 mars. Ces chèques représentent l'équivalent de sept euros par jour et par personne. La distribution des chèques a été assurée par les associations de secteurs. Les chèques sont acceptés **pour acheter de la nourriture ou des produits de première nécessité, de santé ou d'hygiène.**

En avril, 90 000 personnes ont bénéficié du dispositif, pour un montant total de 15 millions d'euros. Les chèques services ont été livrés en deux fois aux départements. Le groupe Up, prestataire de l'État pour cette opération, a assuré la livraison des chèques sans la facturer. Plus de 220 000 enseignes acceptent ces chèques services.

Ce dispositif a été reconduit en mai, avec une enveloppe plus importante. Cela a permis de doubler de nombre de bénéficiaires en Île-de-France (20 000 en mai) et en outre-mer (12 000 en mai). Une enveloppe totale de 30 millions d'euros a été ouverte. Elle permettra de prolonger en partie le dispositif au-delà du mois de mai.

L'instauration des chèques services a compensé en partie le fort ralentissement de la distribution d'aide alimentaire par les associations à cause des contraintes sanitaires. La Fédération des acteurs de la solidarité a salué la mise en place de ce dispositif. Elle souligne cependant dans sa contribution aux travaux du rapporteur que cette prestation n'a pas couvert l'ensemble des besoins sur le territoire.

- La commande de masques pour le personnel de l'hébergement d'urgence

Enfin, à partir de fin avril, **près de 9,4 millions de masques ont été distribués aux personnels travaillant dans les structures d'hébergement et aux personnes hébergées.** Ces commandes ont représenté 7 millions d'euros.

À partir du 11 mai, la doctrine concernant les masques distribués aux professionnels des établissements médico-sociaux, incluant les CHS, évaluait les besoins théoriques à 10 ou 11 masques par lit ou place et par semaine ⁽¹⁾.

(1) Fiche du ministère des solidarités et de la santé – Distributions de masques sanitaires par l'État en sortie de confinement.

SYNTHÈSE DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Dispositifs	Nombre	Coût estimé	Base de calcul
Maintien des places hivernales jusqu'au 10 juillet	14 000 places	35,4 millions	coût moyen journalier : 25 euros la place
Pérennisation à compter du 10 juillet des places hivernales	7 000 places	30,5 millions	coût moyen journalier : 25 euros la place
Mobilisation de nuitées hôtelières	11 397 nuitées au 30 avril	Non connu	coût moyen : non communiqué
Centres d'hébergement spécialisés (CHS)	3 600 places au 30 avril	10 millions pour 3 488 places	coût forfaitaire : 80 euros la place
Distribution de chèques services en avril	90 000 bénéficiaires environ	15 millions	2 chèques de 3,50 euros par jour et par personne
Distribution de chèques services en mai et début juin	106 000 bénéficiaires environ en mai, nombre de bénéficiaires en juin non connu	30 millions	2 chèques de 3,50 euros par jour et par personne
Distribution de masques	9,4 millions de masques	7 millions	
	<i>Total hors nuitées hôtelières</i>	127,9 millions d'euros	

Source : direction générale de la cohésion sociale.

À ces différents dispositifs s'ajouteront les coûts liés à une sortie progressive de l'état d'urgence sanitaire et ceux pris en charge temporairement par les associations.

B. À COURT TERME, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES ; À MOYEN TERME, UNE SORTIE PROGRESSIVE DES DISPOSITIFS

1. Le programme 177 doit être rapidement abondé par des crédits supplémentaires

Le rapporteur estime que **200 millions d'euros seraient nécessaires pour couvrir les dispositifs décrits précédemment**. Or, aucun des deux projets de loi de finances rectificative adoptés en avril puis en mai n'a prévu d'abondement pour le programme 177.

Pourtant, **cet abondement est indispensable pour ne pas précariser les associations gestionnaires des structures d'hébergement et de réinsertion**, qui ont connu des surcoûts importants pour garantir le respect des gestes sanitaires dans les structures et assurer leurs missions. La DGCS a d'ailleurs indiqué dans sa contribution aux travaux du rapporteur qu'un recensement des coûts supplémentaires induits était en cours.

Alors que les associations ont puisé dans leur trésorerie pendant cette crise, le rapporteur salue l'annonce du ministre du logement lors d'une audioconférence avec les associations du secteur Accueil, Hébergement, Insertion, de suspendre les efforts budgétaires demandés aux CHRS en 2020. 5 millions d'euros d'économies étaient en effet attendus par le biais de la mise en œuvre de la convergence tarifaire. **Le rapporteur s'interroge désormais sur la pertinence de maintenir cet effort budgétaire en 2021.**

Une réflexion est par ailleurs engagée entre la DGCS et les associations **pour évaluer précisément l'ampleur des surcoûts subis par les associations pendant la crise sanitaire.** Lors de la deuxième réunion du groupe de travail sur les coûts budgétaires animé par la DGCS, cette dernière a indiqué souhaiter que ces surcoûts puissent être pris en compte grâce à des conventions *ad hoc* conclues avec les CHRS, et sur présentation de factures ⁽¹⁾. Ces surcoûts sont de diverses natures : fonctionnement en continu de centres auparavant fermés la journée, baisse de la participation financière des personnes hébergées, achats de produits d'hygiène...

2. La sortie des dispositifs créés pendant la crise sanitaire doit être progressive

Alors que la fin des restrictions de déplacement a été amorcée le 11 mai, **les associations mettent en garde contre un arrêt brutal des dispositifs.** La prolongation de la trêve hivernale jusqu'au 10 juillet permet certes d'éviter des « sorties sèches » des personnes, mais les associations du secteur de l'hébergement demandent une prolongation de la trêve hivernale jusqu'en octobre, soit l'équivalent d'une « année blanche » pour les expulsions.

Le rapporteur plaide pour que les dispositifs exceptionnels soient prolongés, afin que les personnes hébergées ne soient pas remises à la rue dès la fin de la trêve hivernale.

Enfin, le rapporteur salue l'articulation entre le secteur médical et le secteur social pendant cette crise, matérialisée par la création des CHS, et souhaite que cette articulation puisse perdurer au-delà de la crise sanitaire.

(1) Communiqué de presse de la Fédération des acteurs de la solidarité du 19 mai 2020 –« Dialogue budgétaire 2020 pour le secteur AHI : prise en compte des surcoûts, suspension des tarifs plafonds pour les CHRS ».

DEUXIÈME PARTIE – LE REPORT DE LA RÉFORME DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT RETARDE LES ÉCONOMIES ATTENDUES, QUI POURRAIENT ÊTRE REMISES EN CAUSE PAR LA CRISE SANITAIRE

Le programme 109, doté de près de 13,5 milliards d’euros en loi de finances initiale, porte les crédits finançant les aides au logement accordées directement ou indirectement aux personnes ayant des difficultés pour accéder à un logement.

Ce programme est indispensable pour réduire le taux d’effort des ménages lié au logement : ces prestations sont d’autant plus justifiées alors que la crise sanitaire a fortement touché les revenus des ménages.

I. DES ÉCONOMIES RÉALISÉES, MAIS MOINDRES À CAUSE DU RETARD PRIS DANS LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT

La loi de finances initiale pour 2019 avait ouvert 13,44 milliards d’euros pour le programme 109. Comme en 2018, ce programme portait la plupart des mesures d’économies de la mission *Cohésion des territoires*, les crédits ouverts diminuant de 5,7 % entre la LFI pour 2018 et la LFI pour 2019.

Cependant, **une majoration du programme en loi de finances rectificative de fin d’année à hauteur de 627 millions d’euros** a été nécessaire pour compenser le report de la réforme des aides au logement. Ce sont donc au final 14,1 milliards d’euros (en autorisations d’engagement) qui ont été consommés sur le programme en 109, un écart somme toute réduit avec les crédits consommés en 2018 (14,3 milliards).

A. LE REPORT DE LA RÉFORME DES AIDES AU LOGEMENT, INITIALEMENT PRÉVUE POUR 2019, A RETARDÉ LA RÉALISATION DES ÉCONOMIES ATTENDUES

L’action 01, *Aides personnelles*, porte 99,9 % des crédits du programme. La totalité des crédits de l’action est affectée au Fonds national des aides au logement (FNAL), dont la contribution de l’État constitue la ressource d’équilibre.

En 2019, les aides au logement ont représenté **16,7 milliards d’euros** ⁽¹⁾ et sont versées à destination de 6,6 millions de ménages. **La contribution de l’État au FNAL était de 14 milliards d’euros en 2019.**

(1) Chiffres provisoires, hors frais de gestion.

Trois types d'aides au logement

L'allocation de logement familiale (ALF) est une prestation familiale destinée aux ménages ayant des personnes à charge : 4 milliards d'euros ont été versés en 2019.

L'aide personnalisée au logement (APL) est une allocation qui s'applique à un parc de logements déterminé, dans lequel seule l'APL peut être versée : 7,6 milliards d'euros ont été versés en 2019.

L'allocation de logement sociale (ALS) est une allocation d'aide au logement attribuée à toute personne qui ne peut bénéficier ni de l'ALF ni de l'APL, sous conditions de ressources : 5 milliards d'euros ont été versés en 2019.

L'article 78 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la Sécurité sociale pour 2019 **a prévu la modernisation du versement des prestations sociales**. Les aides au logement étaient la première prestation concernée par cette réforme.

La contemporanéité du calcul des ressources ouvrant droit aux aides au logement signifie que les droits aux prestations sont calculés sur les ressources des douze derniers mois glissants, au lieu d'être calculés sur les revenus de l'année N-2. Cette réforme est source d'économies, les ressources des bénéficiaires étant tendanciellement plus importantes en année N qu'en année N-2.

La mise en œuvre de la contemporanéité des ressources des aides au logement devait intervenir initialement dès mai 2019. Mais elle a été reportée à quatre reprises en 2019, nécessitant à chaque fois un ajustement budgétaire.

Ainsi, alors que **900 millions d'euros d'économies étaient prévues dans le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement**, un amendement proposé par le Gouvernement pendant la discussion budgétaire a majoré les crédits du programme à hauteur de 330 millions d'euros, afin de prendre acte **du premier report à juillet 2019** et ramenant ainsi les économies attendues à **642 millions d'euros**.

La réforme a ensuite été repoussée à août 2019. Puis, en juillet 2019, le Premier ministre a constaté que le chantier informatique était insuffisamment avancé et a reporté l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020. Cette date était particulièrement adaptée car elle correspond au moment annuel de mise à jour des allocations. La réforme aurait donc moins bousculé les allocataires. **Ce report a nécessité le dégel total de la réserve de précaution ainsi que l'ouverture en loi de finances rectificative de 626 millions de crédits supplémentaires.**

Enfin, au mois de décembre 2019, alors que la bascule vers le nouveau mode de calcul devait avoir lieu au 1^{er} janvier 2020, **la CNAF a identifié de nouvelles anomalies techniques**. Elle n'a pas été en mesure de les résoudre immédiatement, et la mise en œuvre de la réforme **a donc été reportée au 1^{er} avril 2020**.

Le rapporteur avait averti à plusieurs reprises sur la complexité de cette réforme et regrette que l'ampleur du chantier informatique ait été sous-estimée. Le remplacement de l'ensemble du système informatique de la CNAF a en effet été nécessaire. De plus, elle gère de nombreuses prestations, qui sont parfois intriquées, ce qui ajoute un degré de complexité supplémentaire à tout changement de mode de calcul.

Les perspectives d'économies attachées à la réforme ont sans doute pesé dans les différentes décisions de reports, conduisant à des délais courts et pas forcément réalistes.

B. DES MESURES D'ÉCONOMIES AUTRES ONT EU LE RENDEMENT ESCOMPTÉ

La loi de finances pour 2019 contenait néanmoins plusieurs mesures d'économies qui s'ajoutaient à la réforme structurelle des aides au logement.

La réduction de loyer de solidarité (RLS), prévue par l'article 126 de la loi de finances pour 2018, est une diminution du loyer des logements sociaux selon la composition familiale du foyer et la zone géographique du logement. Cette diminution du loyer est compensée par une réduction de l'aide personnalisée au logement des locataires, à hauteur de 98 % de la RLS appliquée. **L'effort financier pèse donc sur les organismes de logement social,** qui perçoivent moins d'APL et doivent appliquer une baisse de loyer.

En 2018, la réduction de loyer de solidarité avait généré 805 millions d'économies pour l'État, sous forme d'un moindre versement au FNAL. Cette économie représentait 11 mois de mise en œuvre de la RLS. **En 2019, le rendement de la RLS attendu ⁽¹⁾ était de 890 millions d'euros,** soit 90 millions d'euros d'économies supplémentaires par rapport à 2018.

La revalorisation plus faible que l'inflation des aides au logement (0,3 %) s'est également traduite par une économie de 77 millions d'euros, contre 67 millions prévus dans la LFI pour 2019. Ce rendement supérieur aux prévisions s'explique par une inflation supérieure aux anticipations.

(1) Les données consolidées de la CNAF ne sont disponibles que six mois après la fin de l'exercice.

II. LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES LOCATAIRES POURRAIENT NÉCESSITER UN ABONDEMENT SUPPLÉMENTAIRE EN 2020

Le programme 109 était doté de 12 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2020, avec la prévision d'une entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2020. Les prévisions de la LFI pour 2020 impliquaient donc une réforme portant ses fruits sur la totalité de l'année, alors que la mise en œuvre a été décalée au 1^{er} avril. **Or, 1,2 milliard d'euros d'économies étaient attendues sur l'année 2020 au titre de la réforme de la contemporanéité.**

Alors que la CNAF était prête pour une bascule en avril, la crise sanitaire a déclenché un nouveau report de la mise en œuvre de la réforme. Le décret n° 2020-451 du 20 avril 2020 a modifié le décret du 30 décembre 2019 relatif aux ressources prises en compte pour le calcul des aides personnelles au logement pour renvoyer la date en vigueur à une date fixée par arrêté interministériel, **au plus tard le 1^{er} janvier 2021.**

A. SI LES PRESTATIONS POUR LES ALLOCATAIRES EN FIN DE DROITS ONT ÉTÉ MAINTENUES, LE RISQUE D'UNE AUGMENTATION DES LOYERS IMPAYÉS PERSISTE

1. La gestion de l'urgence pendant la crise : assurer le maintien des droits et aider les ménages les plus en difficulté

- La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a garanti l'accès aux droits pendant la crise

La CNAF a progressivement étendu le télétravail à ses agents : 17 000 étaient concernés fin avril. La dématérialisation de certains services et la mise en place de plateformes téléphoniques dédiées ont permis de maintenir le traitement des dossiers par les caisses d'allocations familiales.

Pour garantir **la continuité des droits des assurés sociaux**, il a été décidé de maintenir les aides au logement, même lorsque les bénéficiaires arrivent en fin de droits. Ce maintien concerne notamment les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), dont les droits font l'objet d'une actualisation trimestrielle. De même, le recouvrement de l'ensemble des indus a été suspendu.

Cela devrait augmenter l'enveloppe nécessaire aux aides au logement, sans qu'aucun chiffre sur l'ampleur des crédits nécessaires ne soit aujourd'hui disponible.

Enfin, **une aide exceptionnelle de solidarité a été versée à tous les foyers bénéficiaires des aides au logement** (et ne percevant ni RSA ni allocation de solidarité spécifique) le 15 mai. Cette aide, d'un montant de 100 euros par enfants à charge, **concernait 2,2 millions d'allocataires.**

- Les organismes de logement social (OLS) ont géré l'urgence et aidé les ménages les plus fragilisés

Les bailleurs sociaux se sont organisés **pour maintenir le service aux locataires pendant le confinement**, comme le montre l'enquête réalisée par la Fédération des offices publics de l'habitat (OPH) sur les mesures prises au cours de la crise sanitaire ⁽¹⁾. Certains salariés ont continué le présentiel pour les activités indispensables et le recours au télétravail a été rapidement généralisé.

Les interventions urgentes dans les immeubles et les logements ont été maintenues, mais tous les chantiers ont été arrêtés, ainsi que les emménagements (sauf urgence).

Le mouvement HLM et les cinq associations nationales de locataires siégeant à la Commission nationale de concertation ont signé **une charte comprenant vingt engagements de bonnes pratiques** pour l'accompagnement des locataires HLM en fragilité économique. Parmi celles-ci figurent l'identification des locataires présentant des signes de fragilité et la possibilité d'étalement du paiement des loyers et des charges pour les locataires dont les ressources ont diminué.

Enfin, les partenaires des OLS se sont également mobilisés pour limiter les conséquences négatives de la crise sanitaire. La banque des territoires a mis en place un mécanisme de financement de court terme à destination des bailleurs sociaux exposés à des tensions de trésorerie conjoncturelles. La Caisse de garantie du logement social a, quant à elle, reporté la clôture de sa campagne de télédéclaration des cotisations et des prélèvements.

2. Malgré ces dispositifs, certains locataires restent précarisés par la crise, ce qui pourrait fragiliser les bailleurs sociaux

Les organismes de logement social ont eux aussi connu des surcoûts pendant la crise, que ce soit en raison de l'équipement supplémentaire nécessaire pour permettre le télétravail ou des achats de matériel de protection. Toutes les activités liées à l'investissement des OLS ont été stoppées, et ne reprennent que progressivement. Sur le moyen terme, des coûts supplémentaires peuvent donc être anticipés à cause du retard de livraison des immeubles neufs et du surcoût sur les chantiers.

À cela s'ajoute le risque de multiplication des impayés de loyers. La fédération des OPH a indiqué au rapporteur spécial début mai qu'il était encore trop tôt pour chiffrer les impayés. **Néanmoins, les offices avaient déjà pu constater une fragilisation de certains ménages locataires**, se traduisant notamment par des retards de paiement.

(1) Contribution de la Fédération des OPH aux travaux du rapporteur.

Fin mai, certains signaux laissent penser que la situation des locataires pourrait se dégrader avec le désengagement progressif de l'État, notamment sur le dispositif du chômage partiel. Ainsi, la ligne de téléphone « SOS loyers impayés » a vu le nombre d'appels considérablement augmenter en avril. Marianne Louis, la directrice de l'Union sociale de l'habitat (USH), a indiqué qu'à fin avril, les OLS avaient constaté « 4,8 % d'impayés au lieu de 4 % habituellement à cette période, et 2,5 % en fin d'année ⁽¹⁾. Cela représente 200 millions d'euros de loyers non perçus ». Si la part d'impayés liés à des difficultés techniques n'est pas connue, le risque d'une augmentation importante des impayés en juin et juillet n'est pas à négliger.

Le rapporteur appelle donc à la plus grande vigilance sur la situation financière des OLS, qui ont déjà fait des efforts financiers ses dernières années avec la réduction de loyer de solidarité. Ce sont des piliers du modèle du logement en France, qui doivent être préservés.

B. LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL DEVRA ÊTRE SOUTENU À MOYEN TERME

- Des crédits supplémentaires seront nécessaires pour équilibrer les ressources du FNAL

S'il est certain que des crédits supplémentaires seront nécessaires en 2020 pour équilibrer le compte du FNAL, le niveau de cet abondement dépend de plusieurs paramètres et ne peut donc être anticipé à ce stade.

Le montant de crédits nécessaires dépend en premier lieu de la date d'entrée en vigueur de la réforme. Si celle-ci devait intervenir au 1^{er} janvier 2021, date limite fixée par le décret, la totalité des économies escomptées en 2020 devraient être compensées, soit 1,2 milliard d'euros.

Néanmoins, si une entrée en vigueur plus proche avait lieu, les économies attendues seraient probablement moins importantes que prévues. En effet, les ressources des bénéficiaires des aides au logement ayant probablement diminué suite à la crise sanitaire et l'arrêt de l'activité économique pendant deux mois, l'entrée en vigueur d'un mode de calcul sur les ressources des derniers mois aura un impact direct, et à la hausse, sur le montant des prestations distribuées.

Alors que l'arrêt de l'économie a constitué un choc soudain pour les revenus de certains ménages, la réforme du calcul des aides au logement prend tout son sens. Les prestations seront ainsi adaptées au niveau de revenus actuels du bénéficiaire et non à sa situation antérieure.

(1) *Propos de Marianne Louis rapportés dans l'article des Échos daté du 22 mai 2020 – « Coronavirus : inquiétudes sur les impayés de loyers ».*

Un point de vigilance sur les ressources du FNAL : celui-ci est abondé à hauteur de 2 milliards par les contributions employeurs. Or, l'assiette de cette contribution est constituée par les rémunérations des salariés. Il est donc probable que ces contributions soient moins élevées à la suite de la crise sanitaire : la participation de l'État devra alors compenser cette moindre ressource.

- À long terme, une vigilance sur les bailleurs sociaux

Les discussions techniques autour du futur revenu universel d'activité (RUA), qui regrouperait les différentes prestations sociales, devaient aboutir à la présentation d'un rapport avant l'été. Au vu de la crise sanitaire, il est probable que ce calendrier ne soit pas respecté. Le rapporteur réitère le point de vigilance sur lequel il a déjà insisté dans ses rapports des années précédentes : il est important que les aides au logement continuent d'être versées en tiers payant aux bailleurs sociaux. Ce mécanisme évite de les fragiliser en cas d'insolvabilité du locataire.

Enfin, les organismes de logements sociaux ont fait des propositions pour favoriser la relance. Ils souhaitent une application de la TVA à 5,5 % sur tous les investissements des organismes de logements sociaux, et plaident pour des mesures de simplification des règles des marchés publics.

TROISIÈME PARTIE – SI LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DEVRAIENT ÊTRE STABLES EN 2020 SUR LE PROGRAMME 135, LES DISPOSITIFS DU PROGRAMME SOUTIENNENT UN SECTEUR QUI EST TRÈS FRAGILISÉ PAR LA CRISE SANITAIRE

Le programme 135 regroupe des actions transversales à la politique du logement et de l'urbanisme. Il finance majoritairement des dépenses d'intervention.

I. UNE EXÉCUTION RESPECTUEUSE DE LA PROGRAMMATION, MARQUÉE PAR LE SUCCÈS DU PLAN CHAUDIÈRES DE L'ANAH

Les crédits du programme s'élevaient à 291 millions d'euros en autorisations d'engagements ouverts par la LFI pour 2019, auxquels s'ajoutent **453 millions d'euros prévus par voie de fonds de concours** ⁽¹⁾.

A. L'EXÉCUTION GLOBALE DU PROGRAMME EST SATISFAISANTE

- **Les objectifs du FNAP n'ont pas été totalement atteints**

Les aides à la pierre sont centralisées au sein du Fonds national des aides à la pierre, qui les alloue ensuite au ministère du logement au travers de quatre fonds de concours. Les crédits ouverts par voie de fonds de concours pendant l'exercice 2019 représentent **52 % des crédits disponibles**.

Le Fonds national des aides à la pierre

Le FNAP a été créé le 1^{er} juillet 2016. Il est géré selon une gouvernance tripartite. Son conseil d'administration est composé de trois collèges, qui représentent l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités locales. Cet établissement public ne dispose pas d'effectifs propres et s'appuie sur la DHUP pour fonctionner.

Il soutient la production de logements sociaux en répartissant les crédits de son enveloppe entre les régions. Chaque préfet de région se voit notifier par le ministre ses objectifs de production, accompagnés des financements proportionnés.

L'année 2019 est la première année où l'État ne contribue plus au FNAP. Ce sont les contributions des bailleurs sociaux, via le versement de la Caisse de garantie du logement social (CGLLS), qui constituent la majorité des recettes du FNAP. Il est également abondé par le produit de la majoration du prélèvement « SRU » sur les communes ne respectant pas le taux minimum de logements sociaux imposés par la loi. En 2019, **le FNAP a encaissé 458 millions d'euros**.

(1) Les recettes des fonds de concours sont évaluées au moment de l'examen de la loi de finances, et font l'objet de versements ultérieurs. Leur rendement peut donc différer de celui évalué en loi de finances initiale.

467 millions d'euros de fonds de concours ont été rattachés au programme 135 en cours de gestion. 419 millions d'euros ont été consommés en AE, ce qui a permis d'agréer 105 491 logements sociaux hors ANRU, soit 85 % de l'objectif fixé pour 2019.

La Cour des comptes note cependant une sous-consommation des crédits sur fonds de concours du programme 135. Cela s'explique en partie par un abondement du programme par le FNAP qui ne correspond pas aux besoins identifiés.

En effet, le versement des crédits par le FNAP à l'État suit une règle d'or, prévue à l'alinéa 1 de l'article R. 435-3 du code de la construction et de l'habitation, selon laquelle « le montant annuel de ces nouvelles opérations et actions ne peut être supérieur au montant total des versements effectués par le Fonds national des aides à la pierre au profit de l'État au cours de l'exercice ».

Les crédits de paiement doivent donc être ouverts à un niveau équivalent à celui des autorisations d'engagement, prévues pour les nouvelles opérations. Les crédits de paiement versés ne couvrent donc pas le paiement des dossiers en stock mais le niveau des AE. Comme l'explique la Cour des comptes, « le FNAP verse les CP nécessaires pour obtenir les AE dont il a besoin et non les CP nécessaires au paiement des dossiers en stock »⁽¹⁾. Cela explique le niveau de sous-consommation des crédits.

Ainsi, sur le fonds de concours dédié aux PLAI⁽²⁾ adaptés, les données transmises par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) montrent une sous-consommation de 62,2 millions de crédits de paiement, alors que 69,9 millions de crédits de paiement avaient été ouverts.

B. LES BONS RÉSULTATS DE L'ANAH DOIVENT ÊTRE ENCOURAGÉS

L'agence nationale de l'habitat (ANAH) a deux missions principales : la lutte contre la précarité énergétique et la lutte contre les fractures territoriales et sociales. L'offre de l'ANAH destinée à financer les travaux de rénovation énergétique est le programme *Habiter Mieux*, qui comporte deux volets. *Habiter Mieux sérénité* concerne les opérations de travaux complets, et *Habiter Mieux agilité* accompagne des ménages qui s'engagent dans une rénovation par étapes.

L'ANAH a bénéficié de 110 millions d'euros de crédits budgétaires en 2019, crédits intégralement consommés, qui sont portés par l'action 04 du programme 135, *Réglementation, politique technique et qualité de la construction*.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Cohésion des territoires, exercice 2019 - Cour des comptes, p 74.

(2) Prêts locatifs aidés d'intégration.

- Une hausse de 65 % du nombre de logements rénovés : des objectifs dépassés

Les résultats de l'ANAH en 2019 en termes de rénovation ont dépassé les objectifs assignés à l'agence. Elle a participé à la rénovation de **155 765 logements, pour un montant de 971,3 millions d'euros** en autorisations d'engagements. Son objectif pour l'année 2019 était la rénovation de 120 000 logements.

Cette hausse d'activité est en grande partie liée à la dynamique du programme *Habiter Mieux* : **116 995 logements ont bénéficié du programme de rénovation énergétique, soit une hausse de 88 % par rapport à 2018.**

C'est plus précisément le programme *Habiter Mieux Agilité* qui a été très dynamique, grâce au lancement du « plan chaudière » en janvier 2019. Ce plan permettait de cumuler l'offre « coup de pouce » des certificats d'économie d'énergie et les aides de l'agence. **95 % des dossiers financés sur le programme *Habiter Mieux Agilité* concernaient des changements de chaudières.**

Le nombre de logements rénovés par l'ANAH est donc porté par le « plan chaudière ». Ce plan a eu un succès plus important que prévu, ce qui a conduit à son arrêt prématuré en octobre 2019, arrêt coordonné avec les professionnels du secteur. Cet impact n'avait pas été anticipé et pose la question de la soutenabilité des objectifs fixés à l'ANAH dans les années à venir.

Le rapporteur ne peut que saluer les excellents résultats obtenus par l'ANAH sur l'année 2019 et espérer que la trajectoire dans les prochaines années suivra la même tendance. Il alerte cependant sur le potentiel problème de trésorerie que pourrait rencontrer l'ANAH dans les années à venir, alors que le succès du plan Chaudière l'a obligée à puiser dans ses réserves.

- La préparation de la mise en œuvre de la prime Rénov

L'année 2019 a été également l'année de mise en place de la prime Rénov, qui doit remplacer progressivement le crédit d'impôt transition énergétique (CITE). Elle peut être demandée pour les travaux de chauffage, d'isolation ou de ventilation qui permettent de réaliser un réel gain écologique. Cette aide s'adresse en 2020 seulement aux ménages les plus modestes, mais les bénéficiaires seront élargis en 2021.

La plateforme pour déposer les demandes de subventions Rénov a ouvert en janvier 2020. Le traitement des dossiers a été externalisé à un prestataire, et le budget consacré à la prime Rénov est géré de manière séparée du reste des crédits de l'agence.

II. LA CRISE SANITAIRE A BEAUCOUP RALENTI L'ACTIVITÉ DANS LE LOGEMENT ET LA CONSTRUCTION

La loi de finances pour 2020 a ouvert des crédits à hauteur de 344 millions d'euros. Si ce programme est moins susceptible d'être impacté budgétairement par la crise sanitaire, le secteur du logement, qu'il soutient, a été éprouvé pendant la crise sanitaire.

A. L'ÉTAT D'URGENCE SANITAIRE A PROVOQUÉ LE QUASI-ARRÊT DU SECTEUR DE LA CONSTRUCTION

Les maillons de la chaîne du logement se sont arrêtés, avec l'absence de notaires, des architectes, et surtout un fonctionnement des collectivités en mode dégradé.

- L'ANAH a continué d'assurer ses missions à distance

L'ANAH a activé son plan de continuité de l'activité, en généralisant le recours au télétravail rapidement : l'instruction des demandes d'aides a pu continuer à se faire tout au long de la crise sanitaire.

Comme l'indique l'ANAH dans sa contribution, le nombre de subventions versées est resté élevé, et **l'instruction des premières demandes liées au versement de la prime Rénov a démarré à la date initialement prévue, en avril.** Au 25 avril, 28 825 dossiers avaient déjà été déposés, pour un montant total de 120 millions d'euros.

Si l'agence a pu constater un ralentissement dans le dépôt des demandes durant le confinement, cela ne devrait pas se traduire par une baisse significative des dépenses engagées. En effet, l'activité de l'Anah est concentrée sur les quatre derniers mois de l'année. Les modalités de sortie de l'état d'urgence sanitaire auront néanmoins une influence sur le rythme de reprise de l'agence.

Enfin, la crise n'a aucune incidence sur les recettes de l'Anah, qui ne sont pas liées directement à la conjoncture. La seule recette potentiellement concernée serait les recettes issues de la mise aux enchères des quotas carbone. Cependant, au vu des évolutions des prix sur les derniers mois, l'Agence n'anticipait pas de moindres recettes.

- Le secteur de la construction a fonctionné au ralenti

L'enquête menée par la Fédération française du bâtiment auprès de ses adhérents sur leurs pertes d'activité sur la semaine du 26 au 30 mars montre que l'activité du secteur était arrêtée à 91 %. De même, l'activité des promoteurs immobiliers a été presque paralysée, suite aux interdictions de déplacement.

L'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période prévoit **la suspension des délais d'instruction des demandes de permis de construire déposées avant le 12 mars**, jusqu'à un mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Plusieurs fédérations ont protesté contre ce décret, arguant que cela conduirait à reporter le début des travaux prévus et donc à ralentir la reprise de l'activité du BTP une fois la crise passée. Une modification a donc été apportée par l'ordonnance n° 2020-427 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19. Les délais d'instruction ont recommencé à courir à partir du 25 mai.

B. LES INCERTITUDES DEMEURENT SUR LES CONDITIONS DE LA REPRISE DU SECTEUR

- Les entreprises du secteur de la construction ont pu bénéficier des différents dispositifs mis en place par le Gouvernement

C'est ainsi le troisième secteur bénéficiaire du fonds de solidarité, après le commerce : au 3 juin, il avait bénéficié de 467,27 millions d'euros d'aides. Elles ont également demandé le report de leurs charges.

Elles ont par ailleurs mis leurs salariés en chômage partiel : au 26 mai 2020, **11 % des effectifs concernés par des demandes d'autorisations préalables d'activité partielle** concernaient des entreprises du secteur de la construction. Le recours au chômage partiel a permis de limiter considérablement l'effet de la crise sur l'emploi.

Enfin, au 24 avril, 64 622 entreprises de la construction avaient bénéficié d'un prêt garanti par l'État, pour un montant total approchant les 4,8 milliards d'euros.

- Les conditions sanitaires compliquent la reprise de l'activité

Une première version d'un guide de préconisations sanitaires BTP, approuvé par les ministères de la santé, du travail et du logement, ainsi que par les principales organisations professionnelles du secteur, a été publié début avril. Ce guide liste les mesures spécifiques à mettre en place pour assurer les conditions sanitaires nécessaires pour une reprise des chantiers. Si l'entreprise considère qu'elle a la capacité de se conformer à ces recommandations (disponibilité de gels, masques, respect des mesures de distanciation sociale...), elle peut reprendre son activité. Ce guide est mis à jour régulièrement. Des fiches de bonnes pratiques sont également disponibles sur le site du ministère du logement par filière.

Si certains chantiers ont pu progressivement reprendre, entre 60 % et 70 % des chantiers étaient encore fermés fin avril. À la mi-mai, selon le ministre de la ville et du logement, 72 % des chantiers du bâtiment avaient repris. Il espérait une reprise de l'ensemble des chantiers avant le début du mois de juin.

Cependant, les conditions sanitaires nécessaires à leur ouverture entraînent des surcoûts. La coordination des chantiers en co-activité est complexe, et contribue à ralentir la productivité, de même que les contraintes sur le transport des ouvriers. **La Fédération française du bâtiment estime que les surcoûts de construction liés aux mesures de prophylaxie sont de 10 % en moyenne.**

La répartition des surcoûts entre les différents partenaires d'un même chantier n'est pas tranchée à ce jour. Les différents interlocuteurs du rapporteur spécial ont indiqué qu'ils ne souhaitaient pas avoir une doctrine générale mais plutôt faire du cas par cas selon les chantiers.

- Des propositions pour relancer le secteur du logement

Le rapporteur salue la mobilisation du ministère du logement pendant la crise. **Il plaide pour que la relance du secteur de la construction s'appuie sur trois piliers.**

Le premier doit être un nouveau plan de relance énergétique. Celui-ci pourrait s'appuyer sur le modèle des subventions de l'ANAH, dont l'efficacité a été prouvée en 2019. Les subventions pourraient être ciblées sur les bâtiments du parc tertiaire et sur la rénovation des particuliers.

Le deuxième doit être la simplification réglementaire, pour permettre une reprise rapide de l'activité. L'incertitude entourant les municipales et le ralentissement de l'activité dû à la crise sanitaire auront des impacts sur le carnet de commandes des entreprises dans les mois à venir. Une simplification des démarches à accomplir pourrait faciliter la relance du secteur.

Le rapporteur alerte sur la solution consistant à créer de nouvelles dépenses fiscales pour favoriser la reprise. Cette crise est l'opportunité de mener une politique publique de construction efficace. Or, le mécanisme de la dépense fiscale, s'il présente l'avantage de la simplicité, ne permet pas de faire prospérer une politique publique. Le rapporteur propose donc de favoriser les sociétés qui investissent dans des logements destinés aux classes moyennes, c'est-à-dire avec des prêts locatifs intermédiaires (PLI).

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures 30, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. François Jolivet, rapporteur spécial sur les crédits de la mission Cohésion des territoires ; Logement et hébergement d'urgence.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Au vu des circonstances, le rapporteur a conduit deux auditions en visioconférence :

– **Monsieur Nicolas Chérel**, conseiller budgétaire et finances de Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement

– **Monsieur Pascal Lefèvre**, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires à la direction du budget

Il s'est également appuyé sur les contributions écrites reçues par les personnes suivantes :

- Agence nationale de l'habitat (ANAH)
- Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ;
- Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ;
- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) ;
- Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) *;
- Fédération française du bâtiment (FFB) *;
- Fédération des offices publics de l'habitat (OPH) * ;
- Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) *.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Rapport annuel de performances, annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, mission Cohésion des territoires

Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission Cohésion des territoires, Cour des comptes

Circulaire du 19 décembre 2018 relative au lancement de la gestion budgétaire 2019 et à la mise en place de la réserve de précaution, Ministre de l'action et des comptes publics

Instruction de la direction générale de la cohésion sociale du 9 mai 2019 relative à la campagne budgétaire du secteur « Accueil, hébergement et insertion » pour 2019

ANNEXE : CARTE DES CENTRES D'HÉBERGEMENT SPÉCIALISÉS OUVERTS AU 30 AVRIL 2020

Données au 30.04.2020 – cartographie nationale

