

Paris, le 4 mai 2020

Groupe de travail Logement :

M. Richard Lioger

Objet : *Point sur la situation des locataires et du logement social ; tableau de bord du bâtiment*

Le groupe de travail s'est concentré cette semaine sur les thématiques liées au logement, notamment au logement social. La note comprend également des éléments sur les difficultés de la reprise dans le bâtiment (page 5) et des précisions au sujet de l'intégration des surcoûts dans les marchés publics (page 6). On trouvera les évolutions par secteur retracées dans le tableau de bord (pages 7-10).

I. LES ACTEURS PUBLICS INTERVIENNENT POUR SOUTENIR LES LOCATAIRES

1. Le soutien des locataires en difficulté de paiement continue de poser question

L'accompagnement financier des locataires en difficulté continue de poser des difficultés, de nombreux locataires voyant leurs revenus comprimés tandis que leurs charges de logement restent fixes. Selon les estimations, entre 2,5 et 2,8 millions de locataires sont concernés par cette situation, qui peut contraindre les ménages à des difficultés à subvenir à leurs besoins les plus élémentaires (voir note de la semaine dernière), et qui a amené l'association Droit au logement à lancer la campagne Loyer Suspendu et les appels à un moratoire sur les loyers à se multiplier. L'État compte sur la mobilisation exceptionnelle des fonds de solidarité logement (FSL) des départements et sur l'accompagnement des locataires par les agences départementales pour l'information sur le logement pour remédier aux situations difficiles, mais les acteurs continuent d'alerter sur l'insuffisance des financements des FSL en particulier.

La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a développé une stratégie de garantie du maintien des droits aux aides personnelles au logement (APL) à leurs allocataires, en reportant les échéances potentiellement génératrices de suspension des droits aux aides. Ainsi, en matière d'impayés de loyers, un délai supplémentaire de trois mois est accordé au-delà de la date limite initialement prévue pour fournir un plan d'apurement, la décision du FSL ou les justificatifs quant au respect d'un plan en cours. Pour ce qui est de la lutte contre la non-décence, un délai complémentaire est mis en place à chaque étape de la procédure, pour tenir compte de l'impossibilité des propriétaires à réaliser des travaux durant la période de confinement, et celle des caisses d'allocations familiales à mandater des partenaires pour réaliser les diagnostics permettant de clore les procédures arrivant à échéance. Enfin, en ce qui concerne la suroccupation de logement, les maintiens de droits accordés à titre dérogatoire arrivant à échéance durant la période de confinement sont prorogés de trois mois.

Face à ces circonstances, les bailleurs sociaux se retrouvent dans une position difficile, puisqu'ils ne peuvent annuler la perception des loyers sans mettre en péril leur équilibre financier, comme l'a rappelé cette semaine l'Office public de l'habitat (OPH) de Bobigny au sujet de l'annulation des loyers sociaux annoncée le 23 avril par la commune. La grande majorité des bailleurs préfèrent donc procéder au cas-par-cas, en identifiant et résolvant individuellement les situations d'impayés de loyer. Certains bailleurs, à l'image de l'OPH du Jura, ont contacté leurs locataires les plus fragiles pour leur proposer des échelonnements ou des reports de loyers, tandis que d'autres comme Plaine Commune Habitat proposent l'étalement des paiements. Le groupe Action Logement a mis en place de son côté une cellule d'appui aux locataires en situation d'impayé de loyer dans ses logements intermédiaires et sociaux, ainsi que des allègements temporaires de quittance, la simplification du recouvrement des aides Visale, et un recours accru aux aides « soli'al ».

2. Les bailleurs sociaux ont déployé d'autres mesures d'accompagnement

Les bailleurs sociaux ont pu être sollicités pour la mise à disposition de places dans l'effort d'hébergement déployé depuis le début de la crise. Ainsi le bailleur francilien Seqens, filiale du groupe Action Logement, a-t-il réaménagé et ouvert à Athis-Mons un ancien établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes afin d'héberger 48 personnes sans domicile atteintes du covid-19. Certains bailleurs ont mis à disposition des logements aux personnels soignants à proximité des centres hospitaliers, comme Immobilière 3F (45 logements), Le Mans Métropole Habitat (11 logements), ou encore ICF Habitat (10 logements), tandis que d'autres ont fait des dons d'équipement de protection sanitaire aux structures médicales (Espacil Habitat, Valloire Habitat).

De nombreux bailleurs ont mis en œuvre des moyens pour accompagner socialement et psychologiquement les locataires fragiles ou isolés, particulièrement vulnérables en situation de confinement. Il s'est agi pour eux de préserver le contact de manière à rompre l'isolement des locataires. Grand Dijon Habitat prend contact afin d'évaluer les besoins de dialogue, de médicaments ou de produits de première nécessité de ses locataires. D'autres bailleurs, à l'image de Sodineuf, d'Halpades ou de Paris Habitat constituent des listes de personnes à contacter en faisant appel au volontariat de leurs salariés. Les agences de CDC Habitat organisent des « appels bienveillants » avec leurs 45 300 locataires de plus de 70 ans ou en situation de handicap, ce qui doit permettre une prise de contact, l'identification des problèmes, et, au besoin, la mise en relation avec le centre communal ou intercommunal d'action social compétent.

II. LES OPÉRATEURS PUBLICS S'ENGAGENT POUR SOUTENIR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

1. Des engagements sont pris pour faciliter la reprise des chantiers

Le groupe Action Logement a pris des engagements afin de permettre le soutien de l'activité des TPE et PME fournisseurs œuvrant dans l'écosystème de la production immobilière. Ses filiales immobilières sont engagées à généraliser le traitement dématérialisé de toutes les factures des fournisseurs avec un engagement de paiement rapide, ne dépassant pas vingt jours, de façon à contribuer à leur trésorerie. Le groupe s'est également engagé à ne pas appliquer de pénalités aux retards qui découlent de l'épidémie, réviser les contrats de travaux dans le cadre de clauses de révision des prix et adapter les calendriers de paiements, au besoin par la mise en place d'avances forfaitaires. Il souhaite aussi adopter des mesures de soutien financier ciblé sur des TPE-PME fournisseurs et diminuer les retenues de garantie en fonction du montant des chantiers (0 % pour les chantiers inférieurs à 100 000 euros, moins de 2 % pour les chantiers supérieurs). Enfin, étant donné l'importance de la problématique dans le cadre de la reprise du secteur, Action Logement s'est engagé, dans la mesure du possible, à prendre en charge une partie significative des surcoûts engendrés par la mise en œuvre des mesures de protection sanitaire pour faciliter la reprise des chantiers dans des conditions sécurisées.

2. La commande des opérateurs est mobilisée pour relancer la construction

Le groupe CDC Habitat, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, s'est engagé, comme en 2009, à soutenir la demande de production immobilière en sortie de crise. Il a annoncé dès le 25 mars qu'il accompagnera au cours des douze prochains mois la production de 40 000 nouveaux logements en vente en état futur d'achèvement (VEFA), en actionnant notamment ses filiales CDC Habitat social et Adoma (logements très sociaux). Un appel à projets est d'ores et déjà organisé à cet effet. Les programmes, s'ils doivent être principalement situés en zone tendue A, Abis et B1, peuvent aussi concerner des communes Action Cœur de ville. Il concerne uniquement la production de logements neufs dont 15 000 sociaux (la répartition en tranches n'a pas encore été déterminée), 10 000 intermédiaires et 15 000 libres contractualisés, dits « abordables ».

La filiale In'li du groupe Action Logement s'est également engagée en ce sens, annonçant dès la fin du mois de mars un programme d'achat de 10 000 logements intermédiaires d'ici la fin de l'année 2020. Ce programme doit contribuer à l'accélération du projet de production de 80 000 nouveaux logements intermédiaires. Pour soutenir la reprise d'activité du secteur, In'li s'engage à acquérir des stocks achevés ou en cours de travaux ou encore de sécuriser des opérations d'achat en bloc en cours de montage, tant en logement intermédiaire qu'en logement libre à loyers maîtrisés.

III. LES BAILLEURS SOCIAUX PRÉCONISENT DES MESURES FORTES POUR LA SORTIE DE CRISE

1. Des mesures d'accompagnement aux ménages en difficulté de paiement

Les bailleurs sociaux proposent des solutions sur le court terme pour mieux faire face aux problèmes d'impayés de loyers qui peuvent se présenter :

- augmenter les capacités financières des fonds de solidarité logement (FSL) départementaux par un abondement budgétaire de l'État (en contrepartie d'une participation de l'État à leurs autorités gestionnaires), élargir les publics bénéficiaires ainsi que les critères d'octroi des aides, et rendre effective la possibilité inscrite dans les textes pour les ménages privé de saisir directement le fonds ;
- renforcer les moyens des préfets pour l'indemnisation des propriétaires et la prévention des expulsions en cas de refus de concours de la force publique pour procéder à une expulsion ;
- poursuivre l'assouplissement des règles relatives au maintien de l'APL en cas d'impayés.

Ils appellent en outre à des évolutions institutionnelles qui permettraient de renforcer l'accompagnement des ménages éprouvant des difficultés dans le règlement du loyer :

- donner aux commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) les moyens de rendre effective leur mission de coordination des acteurs avant expulsion : préfet, commission Banque de France, conseil départemental, FSL, CCAS/CIAS, caisse d'allocations familiales, bailleurs ;
- réduire le risque financier lié à la location en sécurisant les bailleurs : adapter les dispositifs de garantie locative existants et revenir sur les sous-actualisations récentes des barèmes APL, ce qui permettrait de réduire le taux d'effort des ménages en situation difficile ;
- conforter le rôle des intercommunalités dans leur rôle de pilote des politiques locales de l'habitat et des politiques de gestion de la demande et des attributions par la cotation de la demande dans le cadre des plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs (PPGID), avec la mise en place d'instances partenariales d'examen des situations complexes (à l'instar de ce qui se fait à Rennes et à Nantes).

2. Des mesures permettant la reprise de la production de logements

Se plaçant dans la perspective d'une crise longue, le mouvement Hlm représenté par l'Union sociale pour l'habitat émet un ensemble de recommandations visant à relancer la production de logement tout en garantissant une offre adaptée aux besoins. Elle propose un plan triennal en production neuve et en réhabilitation, visant à la fois de répondre aux besoins de logements et à la nécessité de préserver l'emploi dans le bâtiment. Selon elle, la production de 300 000 logements et l'amélioration de 400 000 logements, notamment orientés vers le développement des offres PLAI et PLUS, permettraient de préserver 500 000 emplois dans le secteur. Pour y parvenir, il s'agirait de prendre les mesures suivantes :

- alléger les règles de la commande publique en rendant possibles des contrats cadres pluriannuels allotis (exemple de la réglementation d'intérêt général pour les Jeux olympiques) ;
- faciliter la délivrance des permis de construire en autorisant les préfets à accorder des permis dérogatoires aux règles architecturales locales ;
- éviter les surcoûts non essentiels par la prorogation des diagnostics de performance énergétique (DPE) périmés en 2020 jusqu'à la fin du plan de relance et le gel de l'obligation d'installation de douches sans ressaut ;
- alléger la procédure d'agrément : numériser et dématérialiser l'instruction des agréments, mobiliser les comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) pour définir des chartes de maîtrise des prix en VEFA, expérimenter la suppression ou l'adaptation des zonages locatifs pour les opérations sous maîtrise d'ouvrage Hlm ;
- retourner à un taux de TVA réduit sur tous les investissements des organismes Hlm ;
- renforcer la production de PLAI par un retour de l'État dans le financement des aides à la pierre *via* le fonds national des aides à la pierre (FNAP) ;
- rendre la garantie d'emprunts faite aux organismes Hlm obligatoire dans les communes carencées au titre des obligations de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) ;
- restaurer les marges de manœuvre des organismes Hlm en supprimant la réduction de loyer de solidarité (RLS) et en renforçant l'effectivité des aides de taux de la Caisse des dépôts ;
- consolider le haut de bilan des organismes Hlm en ouvrant une enveloppe annuelle de 1 milliard d'euros de prêts de haut de bilan bonifiés (PHBB) par la CDC et en élargissant les bénéficiaires ;
- accélérer le lancement des projets de rénovation urbaine et amplifier le traitement des quartiers les plus sensibles en augmentant le financement de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Les acteurs proposent également des pistes pour parer au coup de frein que pourrait subir l'accession à la propriété (*voir note du 27 avril*). En effet, plusieurs facteurs pourraient contribuer à un tel ralentissement : l'arrêt actuel du marché, le report des opérations jusqu'à après les municipales, l'inquiétude des ménages sur leurs revenus futurs, et le comportement plus prudent à attendre des banques quant à l'octroi des crédits. Plusieurs options sont proposées :

- amplifier le financement des ménages cibles en maintenant le prêt à taux zéro sur l'ensemble du territoire, en mettant en place une prime exceptionnelle à l'achat pour les ménages sous plafond de revenus se portant acquéreurs dans le neuf ou en vente Hlm et en adaptant les modes d'analyse des risques des établissements bancaires pour qu'ils ne prennent pas en compte les périodes de chômage partiel ;
- soutenir les acteurs de l'accession sociale en reportant les dates butoirs pour l'obtention de l'agrément définitif et en simplifiant les agréments PSLA ;
- encourager l'action des organismes de foncier solidaire en facilitant le financement par la Banque des territoires et en simplifiant le cadre réglementaire.

POINT SECTORIEL : TRACTATIONS AUTOUR DE LA REPRISE DES TRAVAUX

Le bâtiment est concerné depuis le 10 avril et l'adoption du guide des préconisations de l'OPP-BTP (voir notes précédentes et tableau de bord), par une reprise très lente. Là où certains chantiers, notamment ceux de très petite taille, ont pu reprendre en s'adaptant aux recommandations de protection sanitaire, le taux d'activité global n'atteint encore que 30 %. La reprise reste freinée dans une grande partie des chantiers par plusieurs facteurs :

- la prise en charge des surcoûts liés à la mise en œuvre des mesures sanitaires (10-20 % des coûts totaux) et les désaccords à ce sujet entre les parties prenantes ;
- la détermination de la responsabilité de la chaîne d'acteurs dans l'arrêt et le redémarrage des chantiers eu égard aux pénalités, indemnités et responsabilités vis-à-vis des intervenants des chantiers ;
- l'accompagnement financier nécessaire des entreprises fragilisées du secteur et en particulier les TPE et PME ;
- l'ouverture des hôtels pour accueillir les travailleurs de chantier en déplacement et celle des restaurants à proximité des chantiers ;
- d'éventuelles difficultés d'ordre juridique (autorisations administratives diverses) ;
- un manque confiance de certains acteurs de la chaîne, notamment les particuliers.

Face à ces difficultés, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) organise des réunions de consultation avec les parties prenantes de la construction afin de fluidifier la reprise. Le Gouvernement a également chargé le 28 avril le préfet Philippe Mahé de « proposer des mesures d'accompagnement à la reprise des chantiers ».

Le ministère de l'économie et des finances a demandé aux parties prenantes de remettre leurs préconisations quant aux décisions à prendre pour faciliter la reprise. La CAPEB a remis sa contribution le samedi 25 avril. Le lundi 27 avril, la Fédération française du bâtiment et la Fédération nationale des travaux publics ont remis à leur tour leurs préconisations, parmi lesquelles :

- **neutraliser ou compenser les surcoûts** : appliquer l'imprévision à tous les contrats en cours, appliquer un coefficient de majoration au prix des marchés publics ; adopter des mesures transitoires comme la réduction des cotisations sociales patronales ou la défiscalisation ou l'exonération de cotisations des heures supplémentaires ;
- **lever les blocages** : installer rapidement les conseils municipaux, prolonger les délais de livraison dans les contrats de construction (CCMI, VEFA, CPI, VIR), lever les interdictions de circulation des poids lourds de plus de 7,5 tonnes, supprimer l'autorisation préfectorale pour les chantiers de plus de 100 personnes, interdire aux maires d'interdire les travaux en journée, le samedi, pendant la période estivale ou d'exiger un avis préalable de leurs services, sécuriser l'alimentation électrique, rouvrir les hôtels pour faciliter les grands déplacements, rouvrir sur réservation des restaurants ouvriers sous condition de respect des normes sanitaires ;
- **préserver l'investissement des collectivités** en mobiliser le fonds de compensations de la TVA (FCTVA), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) ;
- **favoriser l'investissement dans le logement** en élargissant le champ du crédit d'impôt à la transition énergétique (CITE) et en élargissant le taux réduit de 5,5 % de TVA à tous les travaux d'amélioration-entretien et à tous les logements locatifs sociaux neufs ;
- **préserver les entreprises** en prévoyant le remboursement dès avril 2021 de la créance tirée du report en arrière du déficit (*carry back*) de l'exercice 2020.

FICHE : MARCHÉS PUBLICS, ÉVALUATION DES SURCOÛTS ET MODIFICATION DES CAHIERS DES CHARGES

La reprise des chantiers est soumise, comme le prévoit le guide de préconisations publié par l'OPP-BTP (*voir notes précédentes et tableau de bord*), à la signature d'un protocole entre les différentes parties prenantes d'un chantier, détaillant les mesures de sécurité sanitaire mises en œuvre, qui doivent être adaptées à chaque site.

Le maître d'ouvrage formalise, en accord avec les entreprises intervenantes et à l'aide des préconisations du guide, une liste des conditions sanitaires à appliquer, qui sera incluse au plan général de coordination sécurité et protection sanitaire (PGCSPS) et déclinée dans les plans particuliers sécurité et protection sanitaire (PPSPS). Ces discussions comprennent un aspect financier, déterminant la répartition de la prise en charge financière des surcoûts provoqués par la crise sanitaire, qui constituent une « charge extracontractuelle ». Concrètement, la répartition de la charge extracontractuelle se fait par des avenants aux pièces financières annexées à l'acte d'engagement et aux cahiers des clauses administratives (CCAG et CCAP).

En ce qui concerne la répartition de ces surcoûts, les ordonnances publiées à ce jour ne comportent pas d'indication et le Gouvernement a indiqué qu'il ne souhaite pas réglementer à ce sujet, préférant les accords au cas par cas dans le cadre de discussions à l'amiable entre les parties prenantes sur un site¹.

La Fédération française du bâtiment a indiqué que les acteurs parviennent en général assez facilement à un accord sur le coût des mesures de sécurité, de l'agrandissement des bases-vies, et des fournitures diverses. En revanche, il subsiste en général des difficultés plus importantes pour évaluer le coût de la moindre productivité provoquée par les mesures de sécurité. La fédération relève par ailleurs que les discussions se passent mieux avec les donneurs d'ordre publics qu'avec les donneurs d'ordre privés (promoteurs).

Recours

La théorie de l'imprévision est constamment appliquée par le juge administratif aux contrats administratifs depuis 1916. **L'imprévision trouve à s'appliquer lorsque un événement anormal, extérieur à la volonté des parties et imprévisible a suscité une modification significative de l'équilibre financier du contrat, sans pour autant en rendre impossible l'exécution** (à la différence de la force majeure). Dans un tel cas, le juge estime qu'il revient à la personne publique donneur d'ordre de prendre en charge partiellement les surcoûts engendrés par cet événement, qu'on appelle « charge extracontractuelle ». Une partie cependant de cette charge doit être supportée par le titulaire du contrat, qui est considérée comme correspondant à une part normale d'aléa.

Au-delà de l'imprévision, dans le cas spécifique des contrats de travaux publics, dont font partie les marchés publics au sens du code de la commande publique, le juge applique également la théorie des sujétions imprévues, qui ne se distingue de l'imprévision que par le régime indemnitaire qu'elle emporte. Là où l'imprévision ne prévoit qu'une prise en charge partielle de la charge extracontractuelle par la personne publique contractante, l'application de la doctrine des sujétions imprévues appelle une indemnisation correspondant à l'intégralité de la charge.

¹ Il faut rappeler que la question de la responsabilité du fait des retards est tranchée par le report des clauses contractuelles relatives aux pénalités de retard.