

11.09.2020

## Pour une relance **responsable** en faveur du logement **abordable**

Structures de l'économie sociale au service de l'intérêt général, les 165 Coop'HLM souhaitent prendre toute leur part dans l'effort national de reprise de l'activité. Dans le cadre de la démarche « Utiles, ensemble » porté par le Mouvement Hlm à laquelle elles apportent leur plein soutien, les Coop'HLM estiment que les mesures à prendre par les pouvoirs publics en matière de logement devront poursuivre deux objectifs :

- Favoriser une **relance responsable**, c'est-à-dire une politique de soutien à l'activité sur tous les territoires, des zones rurales où le tissu des artisans du bâtiment est durement fragilisé, aux métropoles où se concentrent une partie des besoins, dans le cadre d'un plan de moyen terme (2 à 3 ans) permettant d'assurer à l'ensemble des acteurs une visibilité de l'activité indispensable à la reprise des investissements.
- Soutenir la production de **logements abordables** : la crise va impacter durablement les revenus de nos concitoyens, elle rend encore plus urgente notre capacité collective à produire des logements à un prix abordable, qu'il s'agisse de locatif social ou d'accession sociale. La reprise doit donc privilégier les acteurs et les solutions qui garantissent la production de logements réellement abordables, par des mesures assurant la non-captation des aides publiques à des fins spéculatives.

C'est dans cet esprit que la Fédération des Coop'HLM formule une série de propositions pour un plan de relance sur 24 mois.

### En faveur de l'**accession sociale** :

- Soutenir la demande en **prolongeant le prêt à taux zéro** au-delà de fin 2021 et en en doublant le montant pour les zones B2 et C
- Instaurer une **prime exceptionnelle de 15 000 euros** sous plafonds de revenus et de prix sur certains territoires
- Simplifier le développement de l'offre par l'**alignement des plafonds de revenus et de prix PSLA et BRS des zones B et C sur les valeurs de la zone A**
- **Simplifier la délivrance des agréments PSLA** en prévoyant l'accord tacite de l'administration pour tout agrément PSLA provisoire et définitif 2 mois après le dépôt du dossier complet
- Soutenir le développement d'une offre de logements abordables et durablement accessibles en bail réel solidaire par la **simplification et l'uniformisation de l'accès des OFS au prêt Gaïa Foncier Long Terme**
- **Assouplir les règles de la commande publique** afin d'accélérer la production de logements en maîtrise d'ouvrage directe et de privilégier les entreprises locales

### En faveur du **logement locatif social** :

- **Supprimer la procédure d'agréments et unifier le zonage** pour la durée du plan de relance et rendre automatique l'accès aux subventions d'Etat et aux financements de la Caisse des Dépôts, avec un engagement vérifié a posteriori à fixer le loyer de référence à un niveau inférieur au plafond réglementaire, sous réserve de la non-opposition des collectivités délégataires lorsqu'elles existent
- Mettre en place un **financement complémentaire à 0%** de la Caisse des Dépôts pour tout opération locative sous maîtrise d'ouvrage Hlm afin d'intégrer les surcoûts liés au Covid-19
- **Assouplir les règles de la commande publique** afin d'accélérer la production de logements en maîtrise d'ouvrage directe et de privilégier les entreprises locales

### En faveur de la **rénovation globale des copropriétés** :

- Créer un « **contrat global de rénovation** » mis en œuvre par des structures d'intérêt général de type « OFS » et leur permettant d'assurer à la fois le financement de long terme des syndicats de copropriétés et la réalisation des travaux de rénovation sans les limiter à la seule problématique énergétique.

## Une crise durable et profonde

La crise sanitaire sans précédent qui a frappé notre pays a profondément bouleversé l'activité des Coop'HLM, en fragilisant leurs accédants et locataires, en mettant à l'arrêt tant leur activité commerciale que leurs chantiers de construction et en fragilisant l'ensemble des acteurs de la construction et du logement.

Cette crise intervient alors que l'activité des Coop'HLM était déjà réduite du fait du report de lancement d'opérations dans l'attente des élections municipales et d'une concurrence accrue pour l'accès au foncier et qu'elles se trouvaient fragilisées par l'imposition de la réduction de loyer de solidarité (RLS) et la remise en cause de la plupart des mécanismes de soutien à l'accession sociale à la propriété.

**Dans ce cadre, la Fédération propose aux pouvoirs publics de prendre les mesures suivantes.**

### 1. Des mesures pour soutenir la demande de logements abordables

La relance de l'activité des Coop'HLM dépend de nombreux facteurs exogènes :

- La capacité de la filière bâtiment à gérer des chantiers de construction et de réhabilitation dans des conditions de coût qui n'obèrent pas l'équilibre économique des maîtres d'ouvrage
- La capacité des services locaux d'instruire les permis de construire dans des délais encadrés
- La remise en route de l'activité des parties-prenantes de l'activité commerciale (notaires, établissements bancaires, services des hypothèques notamment)
- La préservation des ressources des Coop'HLM au regard de l'ensemble des aléas juridiques et économiques générés par la crise liée au Covid-19

Dans ce contexte, la Fédération propose aux pouvoirs publics de prendre rapidement les mesures suivantes destinées à produire massivement des logements à prix abordable.

En ce qui concerne l'activité d'**accession sociale à la propriété**, nous proposons tout d'abord deux mesures destinées à soutenir la demande et ainsi donner des perspectives de promotion sociale à une partie de la population :

- La mise en place pour deux années d'une **prime exceptionnelle à l'achat** de 15 000 euros pour tout ménage sous plafonds de revenus se portant acquéreur de sa résidence principale dans le neuf sous plafonds de prix et de revenus et s'inscrivant dans une démarche de rapprochement domicile/travail, de rénovation urbaine ou dans le programme « Action Cœur de ville », par exemple à l'initiative d'Action Logement par la transformation en subvention du « prêt Accession + ».

En année pleine, ce dispositif pourrait concerner de l'ordre de 10 000 ménages, soit un budget annuel de 150 ME.

- La confiance des acquéreurs doit être confortée par **la prolongation du prêt à taux zéro** sur l'ensemble du territoire pour au moins deux années, soit fin 2023, au-delà de l'échéance initialement prévue du 31 décembre 2021 et en doublant la quotité de PTZ autorisé dans les zones B2 et C.

Le prêt à taux zéro a fait la preuve de son efficacité à solvabiliser les ménages primo-accédants à revenus très modestes, en particulier grâce à son mécanisme de différé total de remboursement sur les 15 premières années. Il doit être prolongé dans le temps et revenir, au titre de la solidarité entre les territoires, sur la diminution par deux de son montant pour les projets réalisés dans les zones B2 et C décidée en 2018.

Il faut d'ailleurs rappeler que la moitié des ménages devenant propriétaires grâce à un organisme d'hlm le sont par le biais du dispositif de location-accession PSLA. Ce dispositif permet à ces ménages sous plafonds de revenus d'occuper leur logement dans un premier temps en tant que locataires-accédants puis, au terme d'une période d'une à 4 années, propriétaires.

Ce caractère différé de l'accès à la propriété est à la fois un atout pour accompagner des ménages à revenus modestes qui n'auraient pas imaginé devenir propriétaires, mais aussi une source de fragilité en ce qu'il rend ces ménages très sensibles à l'instabilité des dispositifs d'aides à l'accès à la propriété. Supprimer le prêt à taux zéro fin 2021 a pour conséquence d'en priver les ménages qui entrent actuellement dans un logement PSLA et ne pourraient lever l'option d'achat avant fin 2021.

**Il n'est enfin pas fondé de suspecter le prêt à taux zéro d'encourager l'étalement urbain et la consommation d'espaces naturels.** Ce n'est pas le mode de financement qui décide de la forme urbaine mais les outils de planification et de gestion du droit des sols qui dépendent des élus locaux. La simple suppression du prêt à taux zéro n'aura donc aucune incidence sur la consommation de foncier mais accentuera le sentiment d'inéquité de la part de la population la moins fortunée.

#### **Les établissements bancaires ont un rôle central dans le soutien de la demande :**

- **Ils doivent adapter leur mode d'analyse des risques** en ne prenant pas en compte les périodes de chômage partiel des emprunteurs sortis de ce dispositif.
- Ils doivent également **intégrer dans leur analyse du risque l'existence de clauses de sécurisation Hlm** (garanties de rachat et de relogement sur 15 ans, protection revente sur 10 ans) offertes par les organismes d'Hlm à tous leurs acquéreurs et décaler les taux offerts d'au moins 0,10%.
- Enfin, le Haut Conseil à la Sécurité Financière (HCSF) doit revenir sur les recommandations formulées fin 2019 et qui conduisent depuis janvier à exclure peu à peu les candidats aux revenus les plus modestes à l'accès au crédit immobilier en relevant l'exigence d'apport personnel et en réduisant la durée des prêts.

Ce phénomène est ainsi constaté par l'Observatoire Crédit Logement dans son tableau de bord du mois de juillet : « *La déformation de la structure de la production de crédits qui s'observait depuis le début de l'année s'est amplifiée dès avril dernier, dans le contexte d'une chute de la production de crédits comparable à celle qui fut constatée lors de la crise des « subprimes »: la part des emprunteurs les moins dotés en apport personnel qui supportent en général les taux les moins favorables (les emprunteurs modestes et/ou ceux qui sont en primo accession) a encore reculé.* »

Ce resserrement ne se justifie pas pour les acquéreurs des Coop'HLM qui sont sécurisés et ne représentent aucun risque pour les établissements bancaires. Comme l'admet le HCSF, « la sinistralité des emprunteurs reste faible à ce stade », les crédits à l'habitat douteux (avec plus de 90 jours de retard de paiement) représentent seulement 1,3% de l'encours total.

Une proposition pourrait être de faire reconnaître une différence de traitement par le HCSF et les établissements bancaires entre les prêts à l'accession dans l'ancien et les prêts à l'accession dans le neuf, ces derniers n'ayant pas les mêmes caractéristiques et contribuant plus directement à l'activité économique.

## **2. Des mesures pour faciliter le développement d'une offre de logements abordables**

Pour venir en appui de la **production de logements neufs réellement abordables**, nous demandons aux pouvoirs publics de soutenir les dispositifs PSLA et BRS qui garantissent un ciblage réellement social et une modération des prix :

- Le **dispositif d'agrément des opérations PSLA** doit être fluidifié en sortant d'une gestion administrative archaïque et hétérogène selon les territoires. Nous proposons de rendre l'agrément préalable et l'agrément définitif des opérations PSLA de droit en cas de silence de l'administration ou du délégataire deux mois après son dépôt afin d'éviter les phénomènes de « stop and go » à l'œuvre depuis trop d'années et qui font que les demandes d'agrément ne sont instruites que de juillet à novembre.
- De même, nous proposons que pour une durée de deux ans les plafonds de prix des logements PSLA et BRS de la zone C soient alignés sur celle de la zone B2 et que leurs plafonds de revenus pour les zones B et C soient alignés sur ceux de la zone A. Une intégration du zonage « Pinel » au barème des plafonds de revenus PSLA et BSR mériterait aussi d'être engagée.

- Pour redonner au PSLA son rôle de mécanisme d'accès à la propriété très sociale, nous demandons à ce que la Caisse des Dépôts mette en œuvre le projet de **crystallisation du taux du prêt acquéreur** dès la signature du contrat de location-accession avec les établissements bancaires volontaires.

Cette possibilité, ouverte une première fois en 2013, n'a jamais pu être mise en œuvre du fait de la réticence des établissements bancaires. Un nouveau mécanisme, prenant en compte leurs réticences, a été imaginé avec l'appui de la Caisse des Dépôts.

- **L'extension du PSLA à l'acquisition dans l'ancien** prévue par la loi de finances pour 2020 doit devenir réalité par la publication des textes d'application afin de faciliter le développement d'une offre abordable de qualité dans les centres anciens et les bourgs centres.

Ce dispositif doit être complété par une intervention concomitante de l'ANAH et de son mécanisme de DIIF pour les opérations générant un déficit foncier incompatible avec les équilibres de l'accession sociale. La Fédération a rédigé une proposition en ce sens.

L'instruction prise par le conseil d'administration de l'ANAH le 17 juin 2020 pour adapter le régime du DIIF et de la VIR aux interventions des organismes d'Hlm n'est pas satisfaisante et ne répond que très partiellement aux attentes exprimées par le Mouvement Hlm. Une réelle concertation doit s'engager si l'ANAH souhaite faire des organismes d'Hlm de véritables partenaires.

- Afin de conforter les fonds propres des Coop'HLM et leur permettre d'engager un nombre plus important d'opérations d'accession sociale, la Caisse des Dépôts est sollicitée pour ouvrir une nouvelle enveloppe « **PHBB Accession sociale** » de 50 ME élargie aux opérations en BRS.

La deuxième enveloppe de PHBB Accession sociale lancée en 2020 a en effet recueilli une demande trois fois supérieure au montant disponible (18 ME), démontrant l'appétence des opérateurs pour ce mode de financement.

- L'accès des **organismes de foncier solidaire** (OFS) au prêt Gaïa Foncier Long Terme de la Banque des Territoires doit être simplifié dans son instruction, élargi à tout le territoire, allégé dans ses exigences et augmenté dans son volume, par exemple dans le cadre de protocoles pluriannuels limitant les demandes superfétatoires actuellement exigées par la CDC et cadrant les délais d'instruction.
- La **consolidation des missions des organismes de foncier solidaire** en faveur de la réhabilitation de patrimoines existants ou de cession raisonnée du patrimoine Hlm doit être rapidement intégrée dans les textes, dans le droit fil des propositions adoptées en commission en mars 2020 à l'initiative de Mmes Estrosi-Sassonne et Létard sur la proposition de loi pour la maîtrise du foncier dite « Lagleize », et notamment :
  - Une réécriture partielle de l'objet social des organismes de foncier : la loi ELAN a créé le statut d'OFS sur un schéma opérationnel simple : l'OFS achète un terrain sur lequel un opérateur construit des logements vendus en BRS. Dans les faits, les montages sont plus complexes : on peut être sur de l'acquisition-amélioration, de la vente de patrimoine, etc... Ces cas n'étaient pas prévus en 2014. Il s'agit donc de mettre à jour l'objet social de l'OFS de ces différents montages juridiques.
  - Un élargissement de l'objet social des organismes de foncier solidaire à la mise à bail de locaux commerciaux ou professionnels. Ces locaux ne seront pas proposés en BRS (qui est réservé au logement) mais par un bail de longue durée (bail emphytéotique), voir par un bail réel qui reste à inventer et qui serait un copier/coller du BRS mais dédié aux locaux.
  - Un ajustement du statut fiscal du BRS pour, éviter les situations de sur-taxation et intégrer les modes opératoires non envisagés lors de la rédaction de ce cadre fiscal
- Enfin, le projet d'organismes de foncier libre (OFL) doit être abandonné en ce qu'il est susceptible de déstabiliser le développement des OFS et alimenter la spéculation foncière.

En ce qui concerne l'activité de **baillieur social** nous proposons :

- Le **rétablissement de la TVA au taux réduit de 5,5%** pour l'ensemble de la production de logements locatifs sociaux et la **suppression de la réduction de loyer de solidarité** (RLS)
- La mise en place d'un **financement complémentaire bonifié à 0%** pour les opérations PLAI et PLUS en cours ou lancées en construction sous maîtrise d'ouvrage Hlm d'ici fin 202
- L'ajustement du **taux du livret A à 0,25%** et le réexamen du taux de commissionnement des établissements bancaires
- **L'unification du zonage et la suppression temporaire de la procédure d'agrément** avec, dans ce cas, un engagement vérifié à posteriori, à fixer le loyer de référence à un niveau inférieur au plafond réglementaire, sous réserve de la non-opposition des collectivités délégataires lorsqu'elles existent

Enfin, pour faciliter la production des logements abordables, en accession sociale comme en locatif social, nous attendons des pouvoirs publics qu'ils prennent des mesures fortes de simplification et d'assouplissement pour les deux prochaines années :

- Par un assouplissement des **règles de la commande publique** afin d'accélérer la production de logements et de privilégier les entreprises locales, sur l'exemple de la réglementation d'intérêt général mise en œuvre pour les Jeux Olympiques de 2024. Un relèvement temporaire des seuils européens pourrait aussi fluidifier les passations de marché.
- Par une **simplification des règles d'urbanisme** s'appliquant aux opérations de construction sous maîtrise d'ouvrage Hlm et des procédures d'autorisation (PC, etc), à la fois dans le but d'accélérer la production de logements et d'en alléger le coût.

Ces efforts s'inscrivent cependant dans un contexte d'**augmentation des coûts de construction** sans que cela ne se manifeste malheureusement par une meilleure qualité des constructions.

En ce qui concerne l'activité de gestionnaire de copropriété nous proposons la mise en place d'un « **contrat de rénovation de copropriété** » permettant à un opérateur de type OFS ou Coop'HLM à intervenir globalement (financement + travaux) sur les copropriétés des années 60 et 70 en s'appuyant sur les financements déjà existants de la Caisse des Dépôts. En particulier, les évolutions nécessaires pour la mise en place de ce contrat portent sur :

- les règles d'adoption du contrat en assemblée générale
- l'éligibilité des OFS au dispositif de tiers-financement et son aménagement

### 3. Un engagement durable et solidaire

L'activité des Coop'HLM se doit de tenir compte des enjeux sociétaux qui ont été exacerbés par la crise sanitaire :

- Pour la production de nouveaux logements comme pour la réhabilitation, en accession comme en locatif, la manière de concevoir les logements et les bâtiments doit évoluer avec une plus grande prise en compte de la valeur d'usage et des préoccupations environnementales.
- Dans l'accompagnement de nos coopérateurs, la notion de services doit être amplifiée.
- Tous les segments des besoins sociaux en logements doivent être couverts : les Coop'HLM doivent aussi s'engager en direction des populations précarisés en s'appuyant sur leurs compétences de maître d'ouvrage et d'investisseurs.