

09.01.2018

Contribution à la conférence de consensus sur le logement

L'accélération de la construction de logements et les enjeux liés à la simplification des normes de construction et d'urbanisme

Les Coop'HLM, des structures de l'économie sociale au service de l'intérêt général

Associant les valeurs de l'économie sociale et solidaire, par leur statut coopératif, et les missions d'intérêt général du logement social, par leur appartenance au Mouvement Hlm, les Coop'HLM sont des acteurs atypiques.

Au nombre de 175, avec des gouvernances variées mais toujours ancrées dans les territoires, elles facilitent les parcours résidentiels en proposant des logements neufs, en accession sociale et en locatif social, pour les personnes à revenus modestes et moyens. Depuis plus d'un siècle, ce sont 500 000 familles qui ont été accompagnées dans toute la France par les Coop'HLM dans leur parcours de vie.

Chargées d'une mission d'intérêt général, les Coop'HLM s'inscrivent dans les valeurs de l'économie sociale : la gouvernance est démocratique et ouverte et offre une place aux coopérateurs accédants à la propriété et locataires ; les bénéfices réalisés sont intégralement réinvestis et permettent de produire plus de logements, les réserves sont impartageables.

Elles s'inscrivent résolument dans les politiques du logement définies nationalement, faisant l'objet d'un mandatement au travers de conventions d'utilité sociale, et déclinées localement par les collectivités locales.

La vocation généraliste des Coop'HLM, qui va de la construction d'opérations d'accession sociale sécurisée à la construction et la gestion de logements locatifs sociaux doit être préservée. Les conditions de développement de cette offre de logements abordables sont à faciliter.

Objet de la mesure

Améliorer le cadre juridique du bail réel solidaire (BRS) au vu des premiers montages opérationnels

Objectifs

La Fédération des Coop'HLM s'est fortement impliquée dans le travail législatif et réglementaire qui a permis la mise en place d'une nouvelle forme de production de logements en accession sociale à la propriété faisant appel à la dissociation pérenne du foncier et du bâti.

Ce nouveau dispositif dédié aux zones tendues repose sur un contrat juridique (le bail réel solidaire ou BRS) qui lie l'occupant de son logement au propriétaire du terrain qui ne peut être qu'un organisme de foncier solidaire (OFS). Le prix du logement est décoté de la valeur du terrain et l'OFS dispose d'une mission de suivi des reventes pour s'assurer que les revenus des ménages et le prix de cession soient conformes à un encadrement réglementaire. Outre la baisse des prix pour l'accès à un logement pour les ménages à revenus modestes, ce mécanisme contribue à limiter la spéculation foncière en encadrant les reventes.

En 2018, les Coop'HLM ont créé 3 des 4 OFS agréés par l'Etat : en Nouvelle-Aquitaine, Ile-de-France et Bretagne. La Fédération s'est fixée pour objectif d'en créer 10 d'ici fin 2018 dans la plupart des territoires tendus de métropole. A terme, le volume de production attendu pourrait être de plusieurs milliers d'unités par an.

La mise en œuvre opérationnelle des premières opérations régies par le bail réel solidaire institué par l'ordonnance du 20 juillet 2016 et le décret du 10 mai 2017 a révélé la nécessité de préciser certaines rédactions de ces textes dans le but de simplifier ces montages et de sécuriser les opérateurs et les preneurs à bail.

En particulier, la Fédération suggère que le bail réel solidaire soit également accessible à des ménages dont les revenus dépasseraient les plafonds de revenus fixés par la réglementation (les plafonds du PSLA) tout en respectant les plafonds du SIEG logement social (PLI accession), ceci afin de faciliter la mixité d'occupation des opérations réalisées sous ce statut. Cet élargissement de la cible se ferait sans que ces nouveaux bénéficiaires puissent bénéficier des dispositions fiscales attachés au BRS (TVA à taux réduit, abattement de TFPB).

Disposition

L'application de cette mesure suppose la modification de deux textes, l'un réglementaire l'autre législatif.

La modification de l'article R.255-1 du code de la construction et de l'habitation porte sur le relèvement des plafonds de revenus applicables aux bénéficiaires des BRS. La seconde concerne l'article 278 sexies du code général des impôts et vise à limiter le bénéfice du taux réduit de TVA aux seuls preneurs de BRS dont les revenus constatés à la signature de ce bail seraient inférieurs aux plafonds PSLA.

Objet de la mesure

Supprimer le droit de préemption urbain pesant sur les logements neufs agréés PSLA

Objectifs

La nouvelle rédaction de l'article L.213-1 du code de l'urbanisme issu de la loi « ALUR » élargit le champ des logements soumis au droit de préemption urbain. En particulier, il est désormais étendu aux logements neufs construits ou acquis par des organismes d'Hlm et cédés en location-accession agréée.

Dans les faits, les opérateurs Hlm doivent désormais purger ce droit de préemption en amont de la signature du contrat de location-accession, ce qui est source de confusions et d'encombrement administratif alors même qu'aucune commune n'aura à exercer son DPU dans le cas particulier d'une vente de logement en location-accession.

Il s'agit d'un traitement particulier qui n'a pas été vu lors de l'examen de la loi « ALUR ». L'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental qui a modifié cet article du code de l'urbanisme visait d'ailleurs explicitement la cession du patrimoine locatif social à leurs occupants et non pas l'accession sociale à la propriété d'un logement neuf en PSLA.

Il peut être utilement rappelé que l'article L.211-4 c du code de l'urbanisme exonère du droit de préemption les cessions des logements neufs durant les 4 premières années suivant l'achèvement.

Disposition

Une modification de l'article L.213-1 du code de l'urbanisme est donc souhaitable au titre de la simplification des règles s'appliquant à la construction de logements.

Article L213-1

Sont soumis au droit de préemption institué par l'un ou l'autre des deux précédents chapitres :

[...]

4° Les immeubles construits ou acquis par les organismes mentionnés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et qui sont leur propriété, sous réserve des droits des locataires définis à l'article L. 443-11 du même code à l'exclusion des logements financés à l'aide d'un prêt prévu à l'article R. 331-76-5-1 après décision d'agrément du représentant de l'Etat dans le département

Objet de la mesure

Améliorer le cadre juridique du prêt social location-accession (PSLA) afin d'en développer la production

Objectifs

Le prêt social location-accession (PSLA) est un dispositif mis en place par l'Etat en 2004 et favorisant l'accès à la propriété de ménages à revenus modestes. Ces opérations, agréées par l'Etat ou les délégataires des aides à la pierre, permettent à des ménages respectant des plafonds de revenus de se porter acquéreur d'un logement neuf, dans un premier temps avec un statut de « locataire-accédant » leur permettant d'épargner puis dans un deuxième temps de propriétaire en titre.

Ce dispositif concerne chaque année entre 5 et 7 000 ménages. Un rapport de la Cour des comptes publié en 2017 à la demande de l'Assemblée nationale puis un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable ont souligné la pertinence tout en relevant des améliorations à apporter à son cadre juridique pour en faciliter le développement.

La Fédération des Coop'HLM, dont les adhérents assurent la moitié de la production de PSLA, appelle de ses vœux la mise en œuvre de ces piste d'amélioration. Même si elles sont de nature réglementaire, celles-ci doivent être rappelées dans le cadre de la préparation du projet de loi « Logement » dès lors que ces mesures simples à mettre en œuvre sont de nature à faciliter le développement d'une offre de logements en accession sociale à la propriété. Il s'agit en particulier de :

- actualiser la circulaire relative au PSLA afin de mettre un terme à un traitement hétérogène et parfois discriminatoires des demandes d'agrément examinées par les services déconcentrés de l'Etat
- obtenir que les enveloppes annuelles de financement PSLA soient mises à disposition en début d'année et non pas en milieu d'année, ce qui produit un phénomène de « stop and go » préjudiciable aux opérateurs et aux opérations. Ainsi, en 2017, les enveloppes n'ont été notifiées que le 7 août pour une phase d'instruction s'achevant fin octobre, soit seulement deux mois utiles...
- préciser par voie réglementaire la nécessité de respecter une durée minimale de 6 mois avant de pouvoir lever l'option afin d'uniformiser les pratiques locales
- assimiler l'attestation de fin de chantier du maître d'œuvre comme valant DACT et permettant le dépôt de demande des agréments définitifs, l'accumulation des certificats de conformité empêchant matériellement de disposer d'une DACT dans un délai de 4 à 6 mois après l'entrée dans les lieux effective des habitants
- permettre au délégataire de délivrer des agréments définitifs « partiels » portant sur la partie de l'opération agréée ayant été commercialisée au moment de l'achèvement, ceci afin de ne pas pénaliser les premiers locataires- accédants et de leur permettre de débiter leur parcours sans délais.
- ouvrir le bénéfice du prêt à taux zéro au second occupant d'un logement agréé PSLA dans le cas où le premier candidat aurait renoncé à lever l'option pendant la durée maximale de 5 ans à compter de la date d'achèvement des travaux (DAT)

- revenir sur la réforme du droit de préemption qui soumet au DPU des communes la levée d'option de logements PSLA situés en immeubles
- assouplir les règles de conversion des logements agréés PSLA qui ne trouveraient pas preneurs en logements de type PLS voir PLUS/PLAI pour tenir compte des échecs de commercialisation dans les zones de marché difficiles.

Dispositions

Diffusion d'une nouvelle circulaire de l'administration aux services instructeurs et mise à jour de la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation.