

Engagements
pour la transition écologique et la production de
logements sociaux
2024-2026

Le Gouvernement et le Mouvement HLM entendent préparer l'avenir du logement social. Le logement social français, modèle unique dans le monde, doit faire face à de nouveaux défis. La remontée des taux d'intérêt, la hausse des charges d'exploitation liée à l'inflation et la hausse de la taxe foncière sur les propriétés bâties contraignent l'équilibre économique des bailleurs sociaux, et obligent à une efficacité croissante. La hausse de la demande entraîne une pression croissante, différenciée selon les territoires, sur l'accès au logement. L'urgence de la transition écologique nécessite une décarbonation accélérée reposant notamment sur des changements ou des verdissements de vecteur d'énergie et une rénovation rapide des logements les plus énergivores souvent également les moins adaptés aux fortes chaleurs. Le vieillissement des locataires du parc social interroge tout à la fois les politiques de mobilité et l'adaptation des logements. Enfin, les bailleurs sociaux sont appelés à demeurer des relais républicains de proximité, au service des territoires, en particulier les plus fragilisés, en lien avec l'Etat et les élus locaux.

Par ce document, le Gouvernement et les acteurs du logement social s'engagent résolument à mobiliser toutes leurs énergies pour accompagner le logement dans les transitions auxquelles il est confronté. Tout en renouvelant leur confiance dans les fondamentaux du modèle, ils souhaitent initier un cadre de coopération nouveau, pour accompagner les évolutions du secteur.

Renouer avec une dynamique de production

La production de nouveaux logements sociaux est une priorité du Gouvernement et du Mouvement HLM. Alors que le nombre d'agrément a connu une baisse importante depuis plusieurs années, le Gouvernement et le Mouvement HLM veulent renouer avec une production de nouveaux logements sociaux ambitieuse. La conjoncture actuelle rappelle l'importance du rôle contracyclique joué par les bailleurs sociaux dans la production de logements. Le Gouvernement et le Mouvement HLM traduiront ce rôle par la visibilité des volumes de production en 2024.

Le Gouvernement et le Mouvement HLM partagent d'abord la nécessité de mieux ajuster la production et la programmation aux besoins des territoires. Ils s'engagent pour cela à développer un outil partagé de la planification du besoin de logements sociaux, qui se basera notamment sur une analyse de la demande de logement social. Cet outil sera proposé aux collectivités locales. Il sera utilisé pour définir les volumes territorialisés de besoins de production dès l'année 2024, dont l'agrégation permettra la définition d'une programmation annuelle, au sein du FNAP pour 2024.

Le Gouvernement s'engage également à simplifier la décision d'agrément de logements sociaux et à rapprocher des territoires. Le Gouvernement proposera aux collectivités locales des évolutions dans les modalités de délivrance des agréments et des aides à la pierre en lien avec la décentralisation des politiques du logement qu'il souhaite engager, en vue d'une application en 2027 au plus tard, et poursuivra le travail engagé en faveur de la simplification, notamment concernant les conventions APL. Le Mouvement HLM fait part de sa pleine disponibilité pour examiner toute réforme, en marquant son attachement à l'égal accès de tous au logement social et à l'équilibre financier du modèle, dans lequel les aides à la pierre des acteurs publics jouent un rôle important.

Le Gouvernement et le Mouvement HLM encouragent également le renouvellement des modes de production. Pour diminuer l'artificialisation, **le développement de l'acquisition-amélioration et la transformation en logements d'actifs existants (bureaux, logements du parc privé à rénover...)** constituent une priorité qui doit se traduire par un accroissement de la part de logements produits par amélioration ou transformation de l'existant (environ 10% de la production aujourd'hui). L'analyse des besoins territoriaux doit permettre d'assumer la production de logements adaptés à tous les besoins sociaux, en particulier des résidences sociales et pensions de famille, des structures pour les jeunes ou des résidences étudiantes, des produits à destination des seniors, des programmes d'habitat inclusif... Ces produits feront l'objet d'une approche spécifique, qui se traduira par une amélioration de leurs conditions de financement, une simplification de leur montage et une réduction des blocages administratifs, afin de permettre une augmentation de leur production. **Le mouvement HLM s'engage à participer pleinement au développement de ces produits dont la gestion est principalement assurée par des associations et acteurs publics ou para-publics** qui ne disposent pas toujours de la capacité technique ou financière pour réaliser la maîtrise d'ouvrage de ces projets et pour gérer le parc existant en direct.

Le Gouvernement s'engage à mettre en place un cadre de financement favorable à la production de nouveaux logements sociaux. Le maintien du taux du livret A à 3% jusqu'au début de l'année 2025 évitera 1,4 Md€ de paiements d'intérêts en sus des 3,5 Md€ d'augmentation de la charge d'intérêts consécutifs à la très forte hausse des taux d'intérêt survenue depuis 2022. Comme le Gouvernement l'a indiqué à l'été, la préservation d'une capacité d'investissement des bailleurs sociaux a pleinement pesé dans le choix qui a été fait par rapport à l'application de la formule de calcul théorique.

Le Gouvernement assouplira le cadre applicable aux loyers des logements sociaux actuellement pratiqués sous les plafonds réglementaires, lors des relocations, pour harmoniser les loyers appliqués et encourager les ajustements au sein du parc social, et **étudiera la mise en place d'une nouvelle politique des loyers (NPL) simplifiée et opérationnelle** qui doit répondre à l'enjeu d'une meilleure répartition territoriale du parc de logements accessible aux plus modestes. Le Mouvement HLM s'engage à accompagner les bailleurs pour les encourager à adopter des politiques de loyers dynamiques et simplifier la mise en place de la NPL, dans le respect des spécificités territoriales. Un suivi annuel quantitatif et qualitatif des assouplissements apportés sera organisé par l'USH en lien avec les fédérations, via une enquête annuelle dont le cadre sera défini en lien avec le Ministère du Logement.

Ces dernières années, les ventes de logements sociaux ont constitué près de la moitié de l'autofinancement des bailleurs sociaux. La hausse des taux et la crise font craindre un ralentissement fort de la dynamique de ventes. **Aussi, le Gouvernement et le Mouvement HLM travailleront à maintenir et même renforcer une politique de vente dynamique**, en particulier des maisons individuelles, **en développant le bail réel solidaire** notamment dans les zones tendues et les communes ne disposant pas encore de 25% de logements sociaux, en créant des partenariats bancaires, en dialoguant avec les collectivités locales pour faciliter la délivrance des autorisations locales, et en prenant toutes les mesures réglementaires et législatives utiles. **Le maintien du PTZ aux ventes HLM sur l'ensemble du territoire national constitue un élément de ce soutien.**

Pour libérer plus de moyens pour soutenir le développement de l'offre locative très sociale et sociale, **le Gouvernement soutiendra également tous les outils financiers innovants** respectant le cadre de service d'intérêt économique général, en particulier concernant le démembrement, le financement du portage foncier par les bailleurs sociaux via des prêts GAIA, la participation des bailleurs sociaux à des opérations ou des sociétés d'aménagement ou encore la prise de participation dans des sociétés de co-promotion, qui peut constituer une alternative intéressante à la VEFA « promoteurs » classique dans les zones tendues et qui pourra faire l'objet de simplifications ou de clarifications législatives et/ou réglementaires.

Le Gouvernement s'engage à étudier les outils susceptibles d'améliorer l'équilibre économique des opérations, en particulier des logements PLUS, et facilitera la production de logements intermédiaires (LLI) directement par les bailleurs sociaux, en augmentant le plafond de détention de 10% à 20%. Il vise ainsi une meilleure mutualisation des moyens rendus mobilisables par le LLI pour permettre le redéveloppement du PLUS et du PLAI.

Le Gouvernement assurera la mobilisation du foncier public au service du logement locatif abordable notamment social, notamment des fonctionnaires, et l'implication de ses établissements publics d'aménagement et foncier, en encourageant les collectivités locales à faire de même à travers les EPFL. Il soutiendra le mouvement HLM qui vise le développement de la maîtrise d'ouvrage directe des organismes HLM dans les opérations de logements portées par ces établissements.

Le Gouvernement assurera également le suivi du déploiement de l'enveloppe de 1,7 Md€ de subventions et des fonds propres sur 2023-2027 du groupe Action Logement, dans le respect du principe de non-discrimination, conformément au cadre fixé par la convention quinquennale signée avec le groupe, et prévoira l'installation du comité des partenaires prévu par la loi.

Le Gouvernement et la Banque des Territoires poursuivront l'innovation en faveur du financement de la production de logements sociaux. Après le bouclier tarifaire en 2023, ils alloueront une enveloppe de prêts bonifiés (TLA-0,4% au lieu de TLA-0,2%) de 6 Md€ pour les logements très sociaux PLAI et une enveloppe minimale de prêts bonifiés de 2 milliards d'euros pour des logements sociaux PLUS (TLA+0,2% au lieu de TLA +0,6%) pour faire face à la hausse des taux. Ces bonifications de prêt représenteront une économie de charges financières de 650 M€. Ils étudieront de nouveaux modes de renforcement des fonds propres des organismes de logement social en portant de 250 M€ à 400 M€ l'enveloppe de titres participatifs 2.0. La Banque des Territoires étendra également le prêt octo-foncier de 80 ans en zone détendue.

Le Gouvernement rappelle son attachement à l'accession sociale à la propriété. Cet attachement se manifeste notamment par le maintien d'un prêt à taux zéro adapté pour l'ensemble des dispositifs d'accession sociale et des territoires, et par l'élargissement des ménages éligibles au bail réel solidaire (BRS) et au prêt social de location-accession (PSLA). **Le montant du PTZ sera doublé pour les ventes HLM à partir de 2024.** Le mouvement HLM, qui a proposé la mise en place d'un « parcours d'épargne résidentiel », s'engage à se mobiliser avec la Banque des Territoires pour lancer une étude de préfiguration qui sera présentée à l'Etat d'ici l'été 2024.

Pour encourager l'accession sociale, le Gouvernement s'engage également à procéder à toutes les modifications nécessaires au **déploiement massif du Bail Réel Solidaire** tant dans le parc existant qu'en production neuve, en concrétisant les résultats du premier travail d'identification des freins mené avec l'administration (plafonds de ressources, amélioration de la réglementation, suppression ou clarification des textes soulevant des difficultés d'interprétation, possibilités pour les organismes de logement social agréés OFS de réinjecter les bénéfices de l'activité d'OFS dans l'ensemble de leurs activités relevant du SIEG...).

Accélérer les transitions écologique et démographique du parc social existant

Le Gouvernement et le Mouvement HLM soulignent la qualité globale du parc social existant, grâce à la vision patrimoniale de long terme des bailleurs sociaux. Cette qualité se traduit par une part faible de passoires énergétiques concernées par les échéances de 2025 et 2028 (F et G), notamment en comparaison du parc locatif privé, même s'il est nécessaire de confirmer ce diagnostic par une mise à jour complète des DPE d'ici fin 2024. S'y ajoute toutefois un volume significatif de logements d'étiquette E dont la rénovation doit être menée d'ici 2034 ce qui suppose de s'inscrire dès maintenant sur une trajectoire pluriannuelle de rénovation de ce parc important.

La qualité du parc HLM est le fruit d'un effort constant de travaux, notamment de rénovation énergétique, s'appuyant sur une programmation pluriannuelle de travaux mise en place par les bailleurs, notamment dans le cadre de Plans Stratégiques de Patrimoine et sur des subventions spécifiques de la part de l'Etat entre 2021 et 2023.

Les bailleurs sociaux sont également pionniers dans l'adaptation des logements sociaux au vieillissement. Cette démarche est soutenue par le dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties, qui constitue un soutien public conséquent.

Face à l'urgence écologique, le Gouvernement et le Mouvement HLM s'engagent à accélérer la trajectoire de décarbonation du parc social. Pour cela, ils travailleront au plus vite à la définition d'un **PSP « décarbonation » simplifié** qui engagera tous les bailleurs sociaux et les groupes. Ce plan de transition écologique et d'adaptation au changement climatique 2024-2030 détaillera notamment la trajectoire de résorption des passoires énergétiques, la décarbonation des vecteurs énergétiques du parc social et l'adaptation aux fortes chaleurs et autres aléas climatiques. Ces planifications devront prévoir une montée en puissance progressive jusqu'à 2030. Elles permettront de renforcer la structuration de la filière que le Gouvernement recherche et que les fédérations des bailleurs appuieront, et de favoriser l'innovation technique et les montages adaptés (contrats de performance énergétique...) en vue de la réalisation de rénovations performantes et de l'émergence de nouvelles stratégies énergétiques.

Le Gouvernement et le Mouvement HLM, déjà fortement investi dans les politiques en direction des seniors, s'engagent également à poursuivre et accélérer l'adaptation des logements sociaux au vieillissement des locataires. Le Gouvernement maintiendra les dispositifs fiscaux existants pour financer les travaux d'adaptation des logements et de mise en accessibilité des parties communes des résidences. Un travail conjoint avec la CNAF et le Mouvement HLM sera également initié pour aboutir à un plan agrégé de transition démographique du parc social.

Le Gouvernement et le Mouvement HLM partagent le besoin d'efforts financiers exceptionnels pour investir dans la transition écologique. La rénovation énergétique des logements sociaux implique une consommation importante de fonds propres. Le Gouvernement s'engage à faciliter la reconstitution de ces fonds propres, **en adaptant les marges de loyers**, notamment à la relocation ou via le renforcement des dispositifs existants. Le Mouvement HLM promouvra ces dispositifs auprès des organismes HLM, et encouragera à leur recours, en complément d'autres outils tels que le tiers-financement ou les contrats de performance énergétique. **Le mouvement HLM amplifiera également les outils actuels mis en œuvre pour maximiser le rendement des CEE.**

Le Gouvernement favorisera également les travaux de réhabilitation lourde par la pérennisation du dispositif **de seconde vie**, permettant des avantages fiscaux et de taux. Ce dispositif visera prioritairement dans la logique du calendrier fixé par la loi Climat et Résilience, les logements d'étiquettes G, F, E. Ces opérations pourront s'accompagner d'une réflexion sur l'éventuelle adaptation des typologies et surfaces des logements pour faire face à l'évolution de la demande et aux enjeux de mixité sociale. **Le Gouvernement et la Banque des Territoires alimenteront l'enveloppe d'éco-PLS**, déjà dotée de 6 Md€ sur 2024-20230, et soutiendront également les changements de vecteurs énergétiques par un prêt au taux identique à l'éco-prêt dédié à ces opérations et bonifié par l'ADEME, ainsi qu'un soutien pour le raccordement aux réseaux de chaleur. **Enfin, le Gouvernement s'engage à mettre en place une enveloppe de 1,2 milliard d'euros sur 3 ans pour accompagner l'accélération des opérations de rénovation énergétique, soit une augmentation de 70% des crédits alloués (700 M€) entre 2021 et 2023.** Les modalités de ce dispositif devront être simples, tout en renforçant l'accompagnement des bailleurs les plus à risque sur le plan de la transition écologique, et en encourageant les bailleurs qui disposent d'une stratégie de rénovation globale cohérente permettant notamment d'en apprécier la soutenabilité financière. Le PSP « décarbonation », dès son adoption, au plus tard au 1^{er} janvier 2025, permettra un pilotage de l'ambition par bailleur et groupe de bailleurs.

Renouveler la proximité territoriale pour transformer les relations avec les territoires

Le Gouvernement et le Mouvement HLM s'engagent à fluidifier la mobilité résidentielle. Grâce aux efforts des bailleurs sociaux, celle-ci représente d'ores et déjà plus de 25% des attributions annuelles. Le Mouvement HLM travaillera à accroître la mobilité résidentielle, en particulier des locataires plus âgés et plus généralement des ménages en sous-occupation, en examinant de manière systématique l'occupation du parc, en proposant des typologies adaptées aux compositions des ménages, en assurant une baisse du loyer payé par le ménage en cas de déménagement dans un logement plus petit (en contrepartie d'une mise au plafond de loyer de l'année courante du loyer du logement libéré) et en accompagnant les déménagements. Ces orientations se traduiront dans des démarches formalisées et proactives au sein des bailleurs sociaux. **Un effort particulier sera également engagé pour accroître la mobilité des ménages des QPV au sein et en dehors des QPV, en luttant contre tout sentiment d'assignation à résidence.**

Le Gouvernement et le Mouvement HLM s'engagent en faveur de la mixité sociale. Ils poursuivront ensemble la réalisation du NPNRU, afin de tenir les calendriers fixés. Au-delà des investissements directs des organismes HLM, le Mouvement HLM contribue tous les ans à hauteur de 184 M€ au financement du NPNRU. **Le Gouvernement renforcera l'application des outils et mesures législatives et réglementaires existants pour accélérer la mixité dans les quartiers prioritaires de la ville** et les résidences à enjeu de mixité sociale ainsi que la diversification de l'habitat (diversification des statuts mais également diversification des produits, des typologies et des publics visés au sein du parc social). Il proposera également, en lien avec les associations d'élus locaux et les parlementaires, une réforme des attributions basée sur la responsabilité des acteurs locaux – élus et bailleurs, sur la simplification et sur la transparence des procédures.

Le Gouvernement et le Mouvement HLM rappellent également le rôle de proximité joué par les bailleurs sociaux. Le décret du 28 décembre 2001, auquel s'est substitué le décret du 4 décembre 2013, vise le déploiement des gardiens, employés d'immeuble à usage d'habitation, correspondants de nuit, agents de prévention et de médiation ou de prestataires de service dans les résidences à hauteur de 1 salarié par tranche de 100 logements. Au-delà de ce décret qu'ils s'engagent à respecter, les bailleurs sociaux travailleront à accroître le nombre de personnels de proximité et la présence des collaborateurs d'agence, en particulier dans les quartiers prioritaires, de manière à intervenir au plus près des résidences. **Les gardiens et personnels des agences intervenant sur site verront leur protection juridique renforcée conformément aux propositions du Mouvement HLM.** Le Gouvernement et le Mouvement HLM soutiendront les démarches territoriales visant à déployer des dispositifs destinés à « aller vers » les publics en précarité locataires du parc, qu'il s'agisse de ménages en impayés ou de personnes confrontées à des problématiques de santé mentale par exemple. Les bailleurs sociaux volontaires pourront également mettre en place ou soutenir des démarches de prévention et de sécurisation des habitants, en lien avec les collectivités locales, et le Gouvernement accompagnera en tant que de besoin ces dispositifs. Le coût de ces démarches de renforcement des actions de proximité pourra être valorisé au titre des contreparties à l'abattement de taxe foncière dont ils bénéficient dans les Quartiers Prioritaires de la Ville, **abattement que le Gouvernement s'engage à pérenniser pour la nouvelle génération de contrats de ville.**

Le Gouvernement s'engage à simplifier et assouplir les aspects opérationnels des attributions de logements sociaux. En complément de la réforme des attributions mentionnées supra, il s'engage notamment à étudier la possibilité de faire évoluer la législation et la réglementation relatives aux attributions des logements PLS, en permettant une location choisie de ces logements sans passage préalable par la commission d'attribution dans des conditions à préciser (information a posteriori de la commission d'attribution, ménages avec un taux d'effort raisonnable...). La systématisation de la « location active » pour les PLS sera rendue possible par le développement d'outils accessibles à tous les bailleurs, dont le développement par le Mouvement HLM sera soutenu par le GIP SNE. La location active sera également ouverte et encouragée pour les autres types de logements, partout sur le territoire et en particulier dans les QPV, ainsi que les échanges de logements favorisant la mobilité.

En parallèle, le Gouvernement et le Mouvement HLM s'engagent pour loger les plus fragiles. Les bailleurs sociaux sont pleinement partenaires du second plan quinquennal pour le Logement d'Abord. Le Mouvement HLM, déjà contributeur à hauteur de 15 M€ au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement, accepte d'accroître de 10 M€ sa contribution à son financement. Il sera associé plus étroitement à son suivi et une convention sera passée avec la CGLLS et l'USH pour faciliter, pour cette dernière, le suivi des questions liées à l'hébergement et aux publics fragiles. Le Gouvernement valorisera les actions effectuées par les bailleurs sociaux, et intégrera un objectif de résultats en matière d'attributions pour les ménages fragiles ou hébergés dans le cadre de la réforme des attributions mentionnée. Il s'attachera également à faire respecter les objectifs futurs ou existants (loi SRU, objectifs d'attribution figurant dans la loi), y compris par l'usage des sanctions prévues par la loi.

Le Gouvernement et le Mouvement HLM renouvellent leur engagement en faveur du traitement de l'habitat dégradé, dans le cadre du plan de traitement des copropriétés en difficulté, le « Plan Initiative Copropriétés », mis en place par le Gouvernement en 2018. Les bailleurs sociaux jouent un rôle déterminant pour la mise en œuvre de ce plan : portage de logements dans les copropriétés, gestion de logements pour le compte des Etablissements Publics Fonciers, missions de syndic d'intérêt général, relogement de ménages concernés par des démolitions, acquisitions-améliorations de bâtiments à transformer en logement social... Le Mouvement HLM mobilisera l'ensemble de ses adhérents pour développer une offre de services d'accompagnement des collectivités locales, de l'Etat et des EPF dans les copropriétés visées par le Plan Initiative Copropriétés afin qu'aucun territoire ne souffre de l'absence d'opérateur social pour réaliser ces missions.

Fait à Nantes, le 5 octobre 2023

Patrice VERGRIETE, ministre délégué chargé du logement



Emmanuelle COSSE, présidente de l'Union sociale pour l'habitat



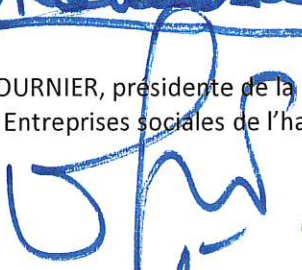
Marie-Noëlle LIENEMANN, présidente de la Fédération des Coopératives HLM



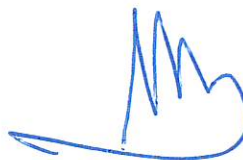
Marcel ROGEMONT, président de la Fédération des Offices publics de l'habitat



Valérie FOURNIER, présidente de la Fédération des Entreprises sociales de l'habitat



Jean-Luc VIDON, président de la Fédération Nationale des Associations régionales HLM



Yannick BORDE, président de Procivis-UES-AP

