Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE

les entreprises sociales pour l'habitat

13 décembre 2017

Protocole d'accord

Le Gouvernement et les bailleurs sociaux s'engagent dans une réforme ambitieuse du secteur autour de quelques principes clairs :

- pour les locataires, la baisse de l'APL ne doit en aucun cas être supérieure à la baisse du loyer : ainsi, le pouvoir d'achat des locataires du parc social ne sera pas entamé.
- pour les bailleurs sociaux, des réformes structurelles et un ensemble de mesures d'accompagnement financier, tant sur l'exploitation (à hauteur de 700 millions d'euros par an) que sur l'investissement (6 milliards d'euros de facilités de financement) doivent permettre d'accompagner les évolutions du modèle économique du secteur, tout en atteignant les objectifs budgétaires du Gouvernement ; ainsi, les bailleurs sociaux ne seront pas mis en difficulté, non plus que les collectivités territoriales qui garantissent leurs emprunts. Une attention particulière doit être portée pour préserver et amplifier les engagements de construction des bailleurs.
- pour les territoires, cette réforme doit veiller à conserver les liens essentiels de proximité, notamment dans les territoires dits « détendus », où la problématique du logement social porte souvent sur la rénovation ou la restructuration du parc existant.

Dans ce cadre, et suite à de nombreux échanges entre le Gouvernement et les représentants des bailleurs sociaux, le présent protocole reprend les principes sur lesquels s'accordent les parties signataires concernant la réforme du logement social sur la période 2018 – 2020.

Ce protocole d'accord s'articule autour de 5 éléments :

- la réforme structurelle du secteur du logement social
- la baisse progressive sur 3 ans de la dépense des APL dans le parc social
- l'accompagnement par la péréquation
- l'accompagnement par un soutien financier à l'exploitation et à l'investissement, ainsi que par la restructuration du secteur
- le financement de l'ANRU

I. UNE REFORME STRUCTURELLE

Les parties signataires s'engagent à travailler conjointement pour verser dans le projet de loi Logement en cours de préparation les dispositions nécessaires pour réformer le secteur du logement social autour des 4 axes suivants :

1) La réorganisation du tissu des organismes de logement social à échéance de 3 ans.

L'objectif est d'atteindre le bon équilibre entre la proximité, qui permet la réactivité de la gestion, et la mutualisation, qui permet l'efficacité des achats, des systèmes d'information, de la maîtrise d'ouvrage et l'usage optimisé des fonds propres. Le lien avec les territoires sera maintenu.

Les parties signataires mettront en œuvre la réorganisation du tissu en lien avec les fédérations des OPHLM et des ESH, et la CGLLS.

Les parties conviennent de :

- ✓ fixer un objectif dans la loi : d'ici fin 2020, tous les bailleurs sociaux gérant un nombre de logements inférieur à un seuil à déterminer devront, soit fusionner avec d'autres pour atteindre ce seuil, soit être adossés à un groupe dont le seuil est lui aussi à déterminer. Cette réorganisation pourrait être engagée au travers de fusions, de regroupements et de constitution de groupes qui centraliseraient les fonctions mutualisables (direction financière, informatique, achat,…).
- ✓ prévoir des modalités de consultation locale sur les objectifs de rationalisation territoriale selon des modalités à convenir au niveau national, notamment avec les fédérations des OPH et des ESH.
- ✓ apporter une attention particulière à l'accompagnement des réorganisations en zone détendue
- ✓ prévoir des exceptions pour conserver un lien avec les territoires et veiller à ne pas avoir de territoires en déshérence, sans opérateur HLM.
- ✓ créer pour le secteur des OPHLM, un nouvel outil du type « groupes office HLM », à l'instar des groupes qui existent dans le secteur ESH.
- ✓ prévoir des dispositions permettant d'éviter des stratégies d'éviction sur d'autres types d'opérateurs.
- ✓ assouplir et permettre les règles de fonctionnement des groupes (relations mères/filles, politiques de marques, etc.) et sécuriser les groupes sur les questions d'organisation interne in-house.
- ✓ travailler de concert pour trouver des solutions tendant à éviter l'imposition des plus-values naissant des regroupements pendant la durée de l'accord en cas de transfert de titre ou de patrimoine entre organismes relevant de l'article L 411-2 du CCH (SiEG).

2) Une meilleure mobilisation de la valeur patrimoniale

Il s'agit de donner davantage de liberté à la politique patrimoniale des bailleurs sociaux pour rendre plus dynamique l'accession sociale à la propriété par la vente de logements sociaux et destiner le produit de cette vente à la construction de nouveaux logements sociaux.

Les parties s'accordent notamment sur les points suivants:

- ✓ un objectif annuel de ventes d'au minimum 20 000 logements par an contractualisé au niveau de chaque organisme dans le cadre des CUS
- ✓ la réinjection du produit de ces cessions dans la construction de nouveaux logements sociaux.
- ✓ le rallongement du délai de prise en compte des logements sociaux vendus dans le décompte SRU (actuellement 5 ans), pour mieux tenir compte des délais nécessaires à la reconstitution de l'offre de logements sur le territoire.
- ✓ l'assouplissement des conditions d'autorisation des ventes, pour raccourcir les délais et rendre plus fluides les politiques patrimoniales.

- ✓ la mise en place d'une possible alimentation du FNAP par une portion de la plus-value réalisée dans le cadre des ventes de logements sociaux.
- ✓ l'ouverture des compétences et des capacités d'investissements des organismes en zone tendue sur le logement intermédiaire, en accompagnement de l'offre sociale, dans le respect des règles communautaires relatives aux services d'intérêt économique général (SIEG) et sans obérer l'effort de production de logements sociaux à bas loyers.
- ✓ l'ouverture de l'objet social des organismes en zone détendue, pour répondre aux besoins des territoires et des collectivités, dans le respect des règles communautaires relatives aux services d'intérêt économique général (SIEG).

3) Une simplification du cadre juridique

Les bailleurs sociaux sont régis par une stratification de règles qui peut ralentir et surenchérir les procédures.

Les parties signataires s'engagent à rechercher conjointement les simplifications nécessaires des règles régissant les bailleurs sociaux et la commande publique, sous réserve de leur compatibilité avec la réglementation européenne.

La suppression de l'obligation de concours d'architecture sur les programmes d'une taille à déterminer, ainsi que l'assouplissement de la loi MOP pour les bailleurs sociaux locatifs, seront notamment étudiés.

4) Une réforme de la politique des loyers

En complément de la nouvelle politique des loyers introduite par la loi Egalité Citoyenneté, la piste d'une meilleure prise en compte des ressources du ménage dans la détermination du loyer pourrait être explorée. Il s'agirait d'étudier une réforme de la fixation des loyers pour que ces derniers soient davantage liés aux capacités financières des ménages et non aux financements d'origine, tout en créant des mécanismes pour favoriser la mixité sociale.

Les parties s'accordent notamment pour :

- ✓ examiner les possibilités de fixer les loyers en tenant mieux compte de la capacité financière des ménages pour les nouveaux entrants du parc social
- ✓ prévoir des expérimentations sur différents territoires
- ✓ examiner la question d'un relèvement du supplément de loyer de solidarité dans le cadre de cette nouvelle politique des loyers

L'ensemble de ces mesures devra être précisé avec les parties prenantes de la politique du logement, et en particulier les bailleurs, les collectivités territoriales et les associations de locataires. La conférence de consensus qui s'ouvre au Sénat sera l'occasion de cette concertation et permettra de préciser les dispositions législatives à intégrer dans le projet de loi Logement qui sera déposé au Parlement au premier trimestre 2018.

II. UNE BAISSE PROGRESSIVE SUR 3 ANS DE LA DEPENSE DES APL DANS LE PARC SOCIAL

En première lecture, l'Assemblée nationale a voté, sur proposition du Gouvernement, une baisse progressive des APL par la réduction de loyer (800 millions d'euros en 2018, 1.2 milliards d'euros en 2019, 1.5 milliards d'euros en 2020), complétée par des prélèvements sur la CGLLS.

Avec l'accord du Gouvernement, le Sénat a introduit la hausse de la TVA appliquée aux bailleurs sociaux plutôt qu'un prélèvement sur l'exploitation. Des dispositifs de péréquation ont par ailleurs été discutés, autour desquels un consensus semble se dégager. Le Sénat a enfin remplacé par une hausse de la pression fiscale la baisse des APL par la réduction des loyers votée par l'Assemblée Nationale.

La phase de concertation a permis d'entendre l'inquiétude des bailleurs sociaux qui considèrent que le prélèvement sur l'exploitation doit être réduit compte tenu de la fragilité économique des entreprises du secteur. Le Gouvernement a pris acte du désaccord exprimé par les bailleurs sociaux sur son objectif à trois ans de baisse de 1.5 milliards d'euros de la dépense APL, via la réduction des loyers mais reste convaincu que les mesures d'accompagnement prévues infra (réorganisation progressive du secteur et déploiement d'un accompagnement financier) permettront aux bailleurs sociaux de l'atteindre.

Afin de dépasser ces désaccords, les parties conviennent des conclusions suivantes, qui seront présentés au vote du Parlement :

a. **Pour 2018**, les parties s'accordent sur **une baisse des APL de 800 millions** d'euros via la réduction de quittance prévue par le PLF, complétée par **le relèvement de la TVA de 5.5% à 10%** sur les opérations réalisées par les bailleurs sociaux.

   L'objectif commun pour la hausse de la TVA (cumulée avec une réduction du délai de liquidation entre 1 et 6 mois) est d'atteindre un quantum de 700 millions d'euros par an minimum. Un suivi des engagements de production neuve, des réhabilitations, et de leur impact en termes de TVA sera réalisé au niveau de chaque organisme dans le cadre des CUS, en lien avec les contreparties à l'investissement apportées par l'Etat.

   Par ailleurs, le Gouvernement s'engage à prolonger de quatre ans (2018 – 2022) l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficient les nouveaux logements sociaux.

b. Le PLF prévoit que le montant mensuel de la réduction de loyer de solidarité est fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et du budget, dans la limite des montants fixés dans la loi, et que la réduction de l'aide personnalisée au logement, fixée par décret, est égale à une fraction de la réduction de loyer de solidarité comprise entre 90% et 98%.

   Les parties s'accordent pour se consulter sur les montants à fixer dans ces textes réglementaires afin, d'une part, d'atteindre l'objectif d'économie d'APL fixé, et d'autre part de minimiser le montant de la réduction de loyer des organismes.

c. Les parties conviennent **d'une clause de revoyure fin 2018** à l'issue d'un bilan de la première étape de mise en œuvre de la réforme, ainsi que fin 2019 et en 2020 pour l'ensemble du périmètre de l'accord, et notamment concernant le taux de TVA.

d. Les parties conviennent que sur la période de réorganisation de 3 ans prévue par le présent accord, la baisse d'APL via la réduction de quittance prévue par le PLF sera de **800 millions d'euros en 2018, [900] millions d'euros en 2019 et 1.5 milliards d'euros en 2020.**

e. Les parties conviennent que pour la mise en œuvre de la baisse d'APL via la réduction de loyer de solidarité, elles rechercheront les moyens **d'une automatisation des transferts de données** entre les bailleurs et les CAF. Par ailleurs, les bailleurs sociaux mettront en œuvre une enquête ressources pour recueillir les données dont ne disposeraient pas les CAF.

III. UN ACCOMPAGNEMENT PAR LA PEREQUATION

Afin d'assurer la soutenabilité des organismes de logement social dans la mise en œuvre de la réforme, **les parties s'accordent pour mettre en place un dispositif de péréquation qui à la fois assure la**

viabilité à court terme des organismes et accompagne à moyen terme la restructuration du secteur.

Cette péréquation entre les bailleurs sociaux via la CGLLS s'articulerait notamment autour de deux éléments principaux :

- **un dispositif lissant l'impact de la réduction de loyer entre les bailleurs sociaux** : il s'agirait de créer un dispositif de bonus – malus autour d'un taux d'effort moyen global de réduction de loyer, afin de contrebalancer l'effet de la réduction de loyer de solidarité sur les bailleurs sociaux accueillant davantage de bénéficiaires APL que la moyenne.
- **le cas échéant, un deuxième dispositif reposant sur la capacité contributive des bailleurs sociaux,** afin que tous les organismes même fragiles disposent du temps et des moyens nécessaires pour s'engager dans la démarche de restructuration du secteur.

Cette péréquation sera calibrée afin d'éviter que les organismes soient mis en difficulté et devra faire l'objet de modifications législatives à introduire en deuxième lecture du PLF.

IV. UN ACCOMPAGNEMENT PAR UN SOUTIEN FINANCIER A L'EXPLOITATION ET A L'INVESTISSEMENT ET PAR LA RESTRUCTURATION DU SECTEUR

L'Etat s'engage à mettre en place deux types de mesures financières, précisées dans le document joint en annexe :

- des mesures visant à compenser les pertes d'exploitation liées à la baisse des loyers. Ces compensations sont de l'ordre de 700 M€ en compte d'exploitation dès 2018.
- des mesures visant à soutenir l'investissement et à accompagner les transformations du secteur (par des produits exceptionnels liés aux ventes ou par des prêts très bonifiés) : environ 300 millions d'euros dès 2018, et davantage les années suivantes, notamment via 6 milliards de prêts à taux fixe ou à taux zéro.

Par ailleurs, pour encourager l'accession sociale à la propriété, le Gouvernement reconduit le Prêt à Taux Zéro (PTZ) :

- dans les zones tendues (Abis, A et B1), le PTZ pour les constructions neuves est reconduit sur 4 ans
- dans les zones détendues (B2 et C), le PTZ, pour les constructions neuves est reconduit pour 2 ans avec une quotité réduite à 20%, et le PTZ dans le parc existant et sous conditions de travaux est reconduit pour 4 ans.

Enfin, les parties travailleront ensemble pour que les 4 axes de réformes mentionnées au I° permettent aux bailleurs sociaux d'adapter leur modèle économique pour absorber les baisses de quittance non compensées par les mesures d'accompagnement financier.

En particulier, les bailleurs sociaux seront associés localement et nationalement, à la mise en œuvre de la réforme au travers d'instances locales de concertation et avec la CGLLS.

V. FINANCEMENT DE L'ANRU

Les bailleurs sociaux cofinanceront à compter de 2018 et à hauteur de 2 milliards d'euros le doublement du financement du Nouveau Programme de Rénovation Urbaine (porté de 5 à 10 milliards d'euros) sur la totalité de la période dudit programme. Ce financement s'effectuera dès 2018 par un cofinancement HLM sur la durée du programme de 130 millions d'euros par an.

***

Jacques MÉZARD
Ministre de la Cohésion des Territoires

Gérald DARMANIN
Ministre de l'Action et des Comptes Publics

Valérie FOURNIER
Présidente de la Fédération des ESH

REFORME DU FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL

Mesures de compensation de la réduction de loyer de solidarité pour les OLS

La baisse des loyers représente un coût pérenne en trésorerie et en P&L pour les OLS qui peut être estimé à 1,5 Md€ (hors mesure de gel des loyers). Cette évaluation ne tient pas compte d'économie de frais de gestion.

		2018		2019		À partir de 2020		Remarques
En M€		Impact Trésorerie	Impact P&L/valeur économique théorique	Impact Trésorerie	Impact P&L/valeur économique théorique	Impact Trésorerie	Impact P&L/valeur économique théorique	
Stabilisation du TLA à 0,75 % jusqu'en 2020…		Très faible	675 (1)	Très faible	675	-	-	Un arrêté stabilisera le taux du livret A pour deux ans. La BCE a été saisie du projet de texte
… puis changement de formule (- 40 / 50 bps)	Impact sur le stock	-	-	-	-	progressif	270 / 337,5 (2)	Le gain est calculé en faisant une hypothèse d'espérance de gain lié au changement de formule de 40 ou 50 bps
	Impact sur les nouveaux flux	-	-	-	-	progressif	270 / 337,5 (2)	
Mise en place d'une enveloppe de remise actuarielle		-	~10 (3)	-	~10		~10	L'enveloppe sera de l'ordre de 300 M€ de baisse d'intérêt. Elle pourrait être en partie ciblée sur les démolitions en zones détendues
Mesure facilitatrice : Allongement de la maturité des prêts		250 (4)	-	750 (5)	-	Baisse progressive du gain en trésorerie	Hausse de charges limitée mais progressive	Cette mesure présente des aléas
TOTAL		**250**	**685**	**750**	**685**	>	**550**	

(1) Correspond à une baisse de charges financières correspondant à un écart de 0,5 % en 2018 et 2019 entre le TLA réel et le TLA résultant de l'application normale de la formule sur un encours de 135 Md€.

(2) Selon les courbes de marché *forward* sur 30 ans, la suppression du plancher inflation permet de réduire structurellement le TLA de 50 bps. Les deux données correspondent à une hypothèse d'écart de 40 ou de 50 bps par rapport au TLA sans changement de formule.

(3) Le niveau correspond à la mise en place d'une enveloppe de remise actuarielle par le fonds d'épargne, lui permettant de consentir des réductions de taux à l'occasion de la renégociation des prêts.

(4) Gain de trésorerie généré par un allongement de maturité de 10 ans sur 30 Md€ de prêts. On considère que 40 % des délibérations des collectivités pourront avoir lieu dès 2018, en particulier pour les OLS qui se retrouveraient les plus en difficulté de trésorerie.

(5) Gain de trésorerie généré par un allongement de maturité de 10 ans sur 30 Md€ de prêts. On considère que ce niveau est un plafond qui comporte des aléas liés : (i) à la volonté des OLS d'allonger leur dette ; (ii) à la situation financière des OLS demandeurs : si celle-ci est dégradée en deçà des seuils d'alerte, les collectivités pourraient refuser de les garantir et le fonds d'épargne de procéder à l'allongement de maturité ; ces aléas sont corrélés à l'efficacité du mécanisme de péréquation qui sera mis en place.

Mesures de soutien à l'investissement

En M€	2018		2019		À partir de 2020		Remarques
	Impact Trésorerie	Impact P&L/valeur économique théorique	Impact Trésorerie	Impact P&L/valeur économique théorique	Impact Trésorerie	Impact P&L/valeur économique théorique	
Surcroît de ventes de logements permis par les mesures de facilitation de la vente HLM	284	284 (1)	426	426	568	568	-
BEI : 2 Md€ de prêts à taux fixe *in fine*	88 (2)	4 (2)	88	4	88	30	Prêts de 15 à 25 ans.
CDC Section générale : 2 Md€ de prêts à taux fixe *in fine*	83 (3)	- (3)	83	-	83	20	Prêts de 15 à 25 ans.
2 Md€ de PHBB (bonifiés par Action Logement, financés par la CDC et distribués en coordination entre la CDC et Action Logement)	120	37	120	37	120	~ 62,2	
Augmentation de l'enveloppe d'éco-PLS (prêts margés négativement)	0	2 (4)	0	4	0	6	Le volume annuel d'éco-PLS sera porté à 600M€ jusqu'en 2022 dans le cadre du GPI (contre 400M€ jusqu'à 2017)
TOTAL	**575**	**~ 327**	**717**	**~ 471**	**859**	**~686**	

(1) Le montant correspond à des ventes de 4 000 en 2018, 6 000 en 2019 puis 8 000 logements supplémentaires par an à partir de 2020, (soit un taux de cession voisin de 0,35 % en 2020). Les hypothèses portent sur une plus-value comptable par logement de 81 k€ - 10 k€ de perte d'autofinancement (même si a moyen terme, il est raisonnable de considérer que les réinvestissements permettent de reconstituer l'offre). Le gain en P&L correspond à la plus-value réalisée (différence entre le prix de vente et la VNC). Le gain en trésorerie correspond l'écart entre prix de vente et CRD.

(2) Correspond à des prêts de haut de bilan (remboursés in fine) de 2 Md€ à 20 ans.

(3) Correspond à des prêts de haut de bilan (remboursés in fine) de 2 Md€ à 20 ans affectés à des opérations nouvelles. On les valorise donc en trésorerie et en P&L en les comparant au coût du PLUS (TLA + 60 bps).

(4) L'augmentation de l'enveloppe d'éco-PLS est valorisée en intégrant progressivement sur la durée du prêt la bonification d'intérêt liée à l'augmentation de l'enveloppe de 200 M€ / an sur 3 ans. Leur impact est comptabilisé en P&L. Ces prêts permettent une bonification de taux de 1,05 % par rapport aux prêts PAM.

NB : Au total, les financements additionnels non indexés sur TLA et avec des conditions financières favorables représenteraient 6Md€ en 2018 (soit environ la ½ du total des financements annuels).