



# **Premières conséquences de la loi ELAN du 23 novembre 2018**

Bordeaux / 15 juin 2019



- Une vision très financière du logement et du logement social en particulier
- Une loi très discutée
- Une discussion partielle et focalisée sur les enjeux des risques et des opportunités

## I. Des risques importants de réduction des logements locatifs sociaux et d'augmentation de la spéculation immobilière

1. Un recul des obligations légales de construction
2. Un droit au logement qui n'est plus garantie dans le temps
3. Un bouleversement de l'organisation des sociétés et offices HLM
4. Un « bail mobilité » potentiellement spéculatif
5. Des opérations d'aménagement de moins en moins légitimes

## II. Quelques outils renforcés pour réduire les situations de mal-logement

6. Un petit pas vers le retour de l'encadrement des loyers
7. Un petit pas vers des réquisitions pour l'hébergement de personnes sans abri
8. des outils renforcés pour la lutte contre l'habitat indigne et insalubre
9. une meilleure information pour les propriétaires ou futurs acquéreurs

# I. Des risques importants de réduction des logements locatifs sociaux et d'augmentation de la spéculation immobilière

## 1. Un recul des obligations légales de construction

→ Une incitation à devenir propriétaire

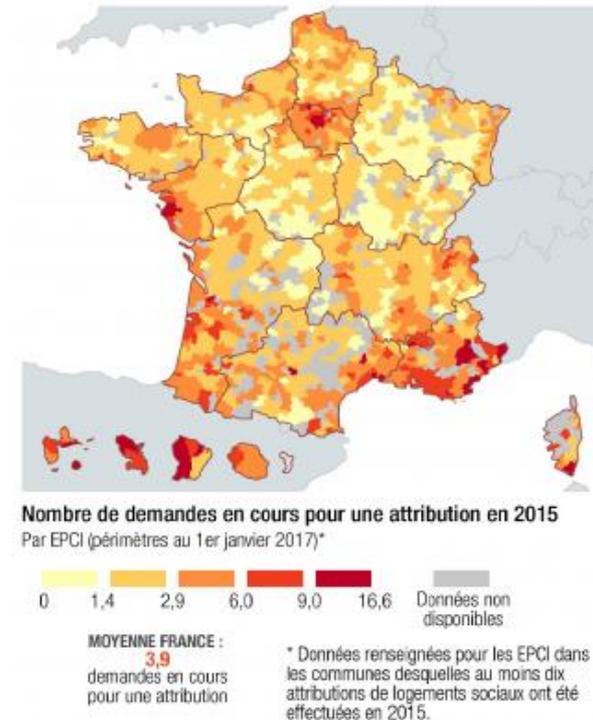
-Pour mémoire, il y a environ 5 M de logts HLM en France soit un peu moins de 17% sur 29,7 M de résidences principales

-L'inventaire des logements sociaux initié pour l'application de l'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000 dans les communes soumises aux obligations de constructions de logements sociaux (manquants) est **élargi aux logements en location-accession** financés en PSLA et aux logements faisant l'objet d'un Bail réel solidaire (BRS) (art.130 de la loi Elan).

-La durée de décompte SRU des logements locatifs sociaux vendus à leurs locataires est allongée de 5 à 10 ans (art.130 de la loi Elan)



Les difficultés d'accès au parc social se concentrent dans la région capitale et sur les littoraux attractifs



# I. Des risques importants de réduction des logements locatifs sociaux et d'augmentation de la spéculation immobilière

## 1. Un recul des obligations légales de construction

-les obligations de construire peuvent s'appliquer, par expérimentation et à plusieurs conditions, à l'échelle des intercommunalités et non plus à l'échelle des communes après conclusion d'un contrat intercommunal de mixité sociale (article 130). Les conditions sont l'existence préalable d'un PLH et d'une convention avec l'État mais **rien dans la loi n'oblige les PLH ... à réduire les inégalités d'accès au logement**

- Pour une commune qui deviendrait soumise à la loi SRU depuis 2015 du fait de l'augmentation de sa population, le **délai de rattrapage** 12 ans pour atteindre le quota légal de logements locatifs sociaux (de 20 ou 25 % du nombre de résidences principales selon la situation), qui courait jusqu'à 2025 selon la loi de 2013, a été **repoussé de 5 ans jusqu'à 2030**. L'article 55 de la loi SRU n'est plus applicable aux communes franciliennes de 1.500 à 3.000 habitants situées en dehors de l'unité urbaine de Paris au sens définie par l'INSEE, donc situées en très grande couronne (art.131 loi Elan).

### Grandes métropoles, littoraux, espaces frontaliers et Alpes concentrent les difficultés d'accès au logement

Estimation du nombre d'années de revenu nécessaires à un ménage de trois personnes (2 adultes et 1 enfant) pour devenir propriétaire d'un T3 de 65 m<sup>2</sup>

Par EPCI (périètre au 1er janvier 2016)

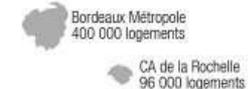


### Nombre de logements en 2014

Par EPCI (périètre au 1er janvier 2016)

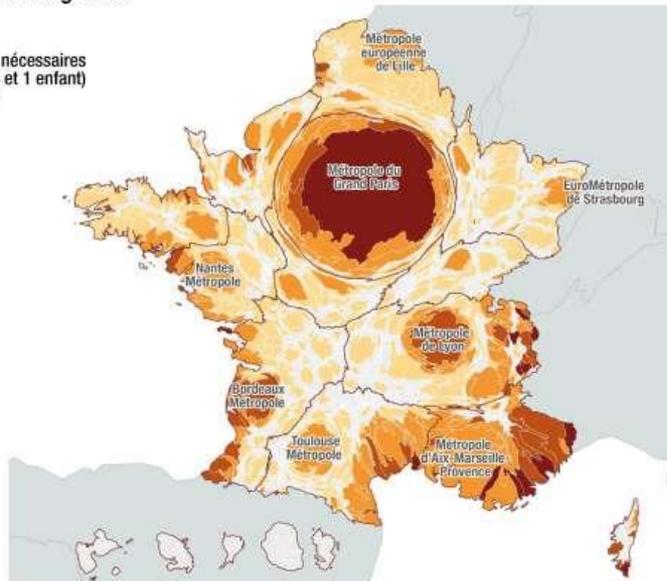
La surface des EPCI est proportionnelle au nombre de logements

Exemples :



\* Données non disponibles pour 1210 EPCI sur 2063 (soit 59 %), du fait de l'absence de données (Mayotte, Guyane) ou d'un secret statistique.

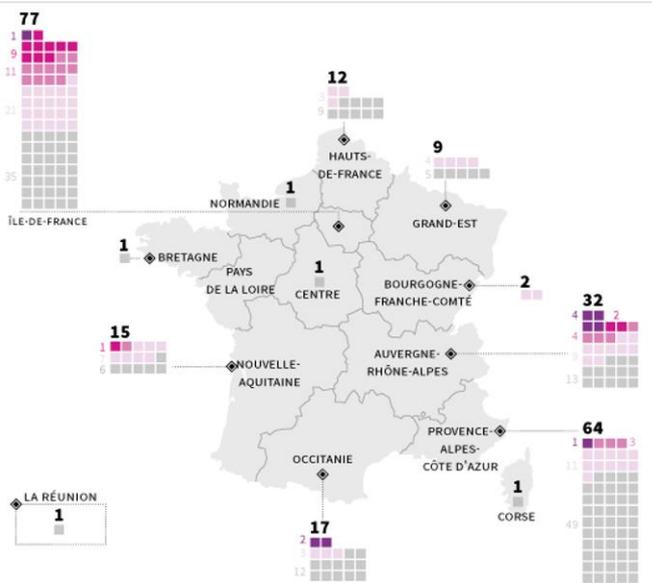
Sources : Données notariales, transactions enregistrées entre janvier et mars 2017 ; Insee, Filosofi 2013 - Traitements du bureau de l'observation des territoires  
Réalisation : CGEIT, 2017



☐ COMMUNE NE REMPLISSANT PAS LES OBJECTIFS DE LA LOI SRU

MAJORATION DE LA PÉNALITÉ PROPOSÉE PAR LES PRÉFETS

400 % 300 % 200 % 100 %



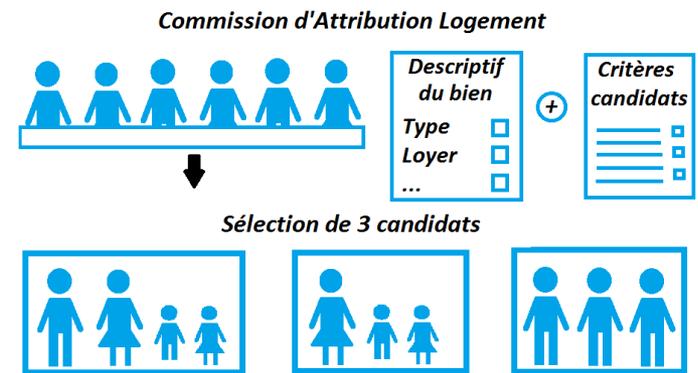
# I. Des risques importants de réduction des logements locatifs sociaux et d'augmentation de la spéculation immobilière

## 2. Un droit au logement qui n'est plus garanti dans le temps

→ Une incertitude pour les locataires

La commission d'attribution des logements (CAL) devient la **commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements** (art.109). Elle est désormais chargée de réexaminer, **tous les 3 ans**, la situation des locataires au regard de certains critères : sur-occupation, sous-occupation, logement adapté, dépassement du plafond de ressources.

→ enjeu du « cycle de vie » du logement social dont le modèle économique est bouleversé : au lieu d'emprunter sur 40 à 50 ans (à la CDC ou à d'autres banques), les sociétés ou offices HLM vont sans doute vendre davantage de logements sociaux et planifier leurs investissements sur 15 à 30 ans au vu des durées plus courtes de location induites par la loi Elan.



# I. Des risques importants de réduction des logements locatifs sociaux et d'augmentation de la spéculation immobilière

## 3. Un bouleversement de l'organisation des sociétés et offices HLM

- des offices ou des sociétés HLM qui peuvent être dissoutes par le préfet si, de manière cumulative, elles gèrent moins de 1500 logements, si elles ont construit moins de 500 logements en 10 ans et si elles ne contribuent pas « *suffisamment aux missions et objectifs d'intérêt général* », ce dernier critère n'étant pas défini (art. 81)

- **des fusions obligatoires** (à quelques exceptions près ) **pour les organismes qui gèrent moins de 12 000 logements sociaux** : obligation d'appartenir à un groupe d'organismes de logement social d'ici le 01.01. 2021 (art.81). par prise de contrôle soit « verticale » (participation au capital et éventuelle filialisation), soit « horizontale » (par le statut de société de coordination réservé aux offices HLM qui n'ont pas, par définition, de capital).

La gouvernance et les investissements seront cadrés par un « plan stratégique de patrimoine commun » (qui existaient déjà mais que peu d'office avait)

Début 2019, environ 35 projets de sociétés de coordination étaient en cours en France (représentant 500 à 600 000 logements), 23 projets de fusion (430 000 logements concernés) et 19 projets hésitent entre société de coordination et fusion, et selon la fédération des OPH.

Les offices et SEM constructeurs de logements HLM sont exemptés d'organiser des concours d'architecture (art.88)

- « **bataille** » **d'influence et de gouvernance** entre :
- la CDC (gouvernance d'État), à la stratégie de (continuer à) constituer le plus grand groupe français de logement social,
  - Action Logement (gouvernance paritaire), à la stratégie de fédérer de manière plus ou moins centralisée, à la manière de mutuelle, les moyens,
  - et les banques (gouvernance capitaliste) à la stratégie dispersée.



- Une recentralisation du modèle HLM ?
- **Quelle place pour les locataires ?**
- **Quelle place pour les élus locaux ?**
- **Des risques de report d'investissement pendant la période de consolidation ?**
- **Quelle qualité de travail et conventions collectives des agents des sociétés HLM ?**

# I. Des risques importants de réduction des logements locatifs sociaux et d'augmentation de la spéculation immobilière

## Le contre-exemple allemand

La foncière VONOVIA, ou l'entreprise DEUTSCHE Wohnen AG, exige une rémunération de 3 % par an.

Elles ont augmenté sensiblement les loyers après avoir acheté des immeubles sociaux.

Entre 1999 et 2006, l'État fédéral, les Länders et les municipalités ont ainsi cédé 728 000 logements sociaux, principalement par vente en bloc à des investisseurs privés et internationaux.

Au bout de 15 ans de loyer encadré, le contrat entre ces entreprises, qui recevaient des subventions en compensation des loyers encadrés, et les collectivités qui fixaient les critères d'attribution des logement et les niveaux de loyer, ces contrat sont arrivés à terme et ces propriétaires ont alors augmenté les loyers sans encadrement contractuel. **De 1990 à 2013, le parc social a alors diminué de 50%**, passant de 3 Millions à 1,5 M pour une valorisation « d'actif » de 25 Mds € (Cf. Rapport Leblanc-Laugier du CGEDD sur la politique de vente HLM à leurs occupants et autres personnes physiques, sept. 2014)



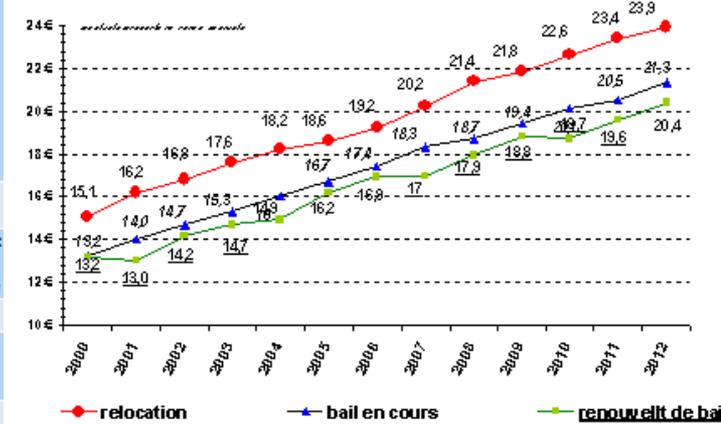
# I. Des risques importants de réduction des logements locatifs sociaux et d'augmentation de la spéculation immobilière

## 4. Un « bail mobilité » potentiellement spéculatif

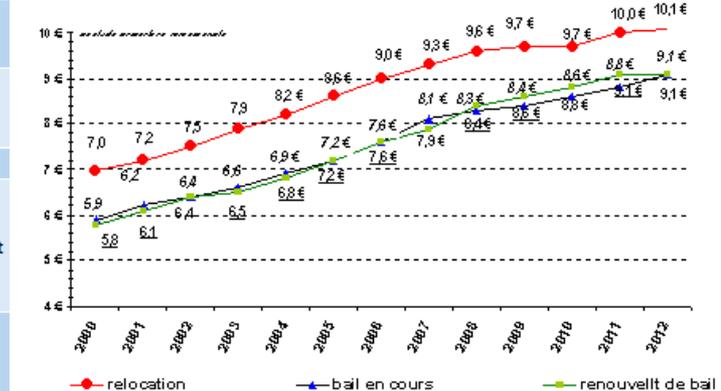
Ce nouveau « bail mobilité » (art. 107) concerne les biens **meublés** et peut être conclu **pour 1 à 10 mois**, ce type de contrat, **réservé aux personnes en formation professionnelle, en études supérieures, en contrat d'apprentissage, en stage, en service civique, en mutation professionnelle** ou en mission temporaire dans le cadre d'une activité professionnelle, pourrait donner lieu à des **hausse de prix incontrôlées à chaque relogement** et contribuer à la spéculation immobilière.

	Bail non meublé (loi de 1989)	Bail meublé (loi de 1989, titre I bis)	Bail mobilité (projet de loi ELAN)
Durée du bail	Bailleur personne morale : 6 ans Bailleur personne physique : 3 ans Réduction à 1 an en cas de volonté de reprendre le local pour des raisons professionnelles ou familiales	1 an Réduction possible à 9 mois si locataire étudiant	Entre 1 et 10 mois
Renouvellement du bail	Autorisé		Interdit
Reconduction tacite	Reconduction pour durée de 3 ou 6 ans	Reconduction pour une durée d'1 an	Pas de reconduction : naissance d'un nouveau bail meublé
Fixation du loyer	Liberté dans la fixation, sauf encadrement dans les zones tendues		
Révision du loyer en cours de bail	Révision en cas de clause d'indexation		Pas de révision
Charges locatives	Provisions pour charges	Choix du bailleur entre provisions pour charges et forfait	Forfait
Garanties de paiement	Dépôt de garantie (1 mois de loyer max)	Dépôt de garantie (2 mois de loyers max)	Pas de dépôt de garantie
	Autorisation du cautionnement Règle de non-cumul du cautionnement avec une autre garantie, sauf locataire étudiant ou apprenti		
Obligations du bailleur	Garantie VISALE		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Délivrance d'un logement décent (décret du 31 juillet 2015) et en bon état</li> <li>Garantie de jouissance paisible et de garantie contre les vices et défauts de l'immeuble</li> <li>Entretien et grosses réparations</li> </ul>		
Obligations du locataire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Paiement des loyers et charges</li> <li>Assurance contre les risques locatifs</li> <li>Jouissance paisible et respect de la destination des lieux</li> <li>Entretien et réparations locatives</li> <li>Responsabilité pour dégradation ou perte</li> </ul>		
Interdictions du locataire	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sous-location et cession du bail, sauf autorisation du bailleur</li> <li>Transformation des lieux</li> </ul>		

PARIS



PROVINCE



# I. Des risques importants de réduction des logements locatifs sociaux et d'augmentation de la spéculation immobilière

## 5. Des opérations d'aménagement de moins en moins légitimes

- Pour les Zones d'Aménagement Concertées créées après l'entrée en vigueur de la loi Elan, la **participation du public peut n'avoir lieu que par voie électronique pour la création de la ZAC et lors de l'approbation du dossier de réalisation de la zone.**

- Selon l'article 80 de la loi Elan, une association doit avoir déposé ses statuts au moins un an avant l'affichage d'un permis pour exercer un recours (au lieu de les avoir déposés « antérieurement »)

- l'article 62 autorise un ou des **prestataires privés à instruire des permis de construire** après délibération de la collectivité compétente. Celle-ci garde la signature de l'acte et la faculté de ne pas suivre la proposition du prestataire. Les garanties d'impartialité, de préservation de l'intérêt général et les conditions d'égalité de traitement des demandes ne sont pas indiquées dans la loi qui dit seulement que : « *Ces prestataires privés ne peuvent pas se voir confier des missions qui les exposeraient à un intérêt privé de nature à influencer, ou paraître influencer, l'exercice indépendant, impartial et objectif de leurs fonctions. (...) Les missions confiées en application du présent alinéa ne doivent entraîner aucune charge financière pour les pétitionnaires.* »

REGISTRE DÉMATÉRIALISÉ  
CONSULTATION & ENQUÊTE PUBLIQUE



→ **Une démocratie locale plus réduite** (même si celle-ci peut aussi mener à conserver les inégalités)

→ **un risque de corruption**

## II. Quelques outils renforcés pour réduire les situations de mal-logement

### 6. Un petit pas vers le retour de l'encadrement des loyers

L'article 140 de la loi Elan indique : « A titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la présente loi, dans les zones mentionnées à l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat, la commune de Paris, les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris, la métropole de Lyon et la métropole d'Aix-Marseille-Provence peuvent demander qu'un dispositif d'encadrement des loyers régi par le présent article soit mis en place (...) lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- 1° Un écart important entre le niveau moyen de loyer constaté dans le parc locatif privé et le loyer moyen pratiqué dans le parc locatif social ;
- 2° Un niveau de loyer médian élevé ;
- 3° Un taux de logements commencés, rapporté aux logements existants sur les cinq dernières années, faible ;
- 4° Des perspectives limitées de production pluriannuelle de logements inscrites dans le programme local de l'habitat et de faibles perspectives d'évolution de celles-ci . »

Une mesure temporaire insuffisante

Une mesure géographiquement limitée n'incluant pas les métropoles (Nice, Bordeaux) et autres communes chères (bassin genevois)

Grandes métropoles, littoraux, espaces frontaliers et Alpes concentrent les difficultés d'accès au logement

Estimation du nombre d'années de revenu nécessaires à un ménage de trois personnes (2 adultes et 1 enfant) pour devenir propriétaire d'un T2 de 65 m<sup>2</sup>

Par EPCI (généralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2016)

Plus de 20 ans

15 à 19 ans

10 à 14 ans

Moins de 10 ans

Données non disponibles \*

Nombre de logements en 2014

Par EPCI (généralisé au 1<sup>er</sup> janvier 2016)

La surface des EPCI est proportionnelle au nombre de logements

Exemples :

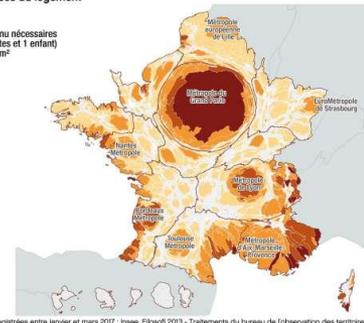
Bordeaux Métropole  
400 000 logements

CA de la Rochelle  
96 000 logements

\* Données non disponibles pour 1210 EPCI sur 2083 soit 58 % du total des communes de données. Mayotte, Guyane ou d'un statut spécifique.

Sources : Données notariales, transactions enregistrées entre janvier et mars 2017 ; Insee, Fibrofit 2013 - Traitements du bureau de l'observation des territoires

Réalisation : CGEET 2017



**4 critères** définis par la loi pour justifier le besoin d'encadrement des loyers **si restrictifs que beaucoup de territoire sont exclus** de l'expérimentation même si la loi laisse une marge d'interprétation en ne définissant pas les adjectifs « importants » ou « élevé » ou « faible »

## II. Quelques outils renforcés pour réduire les situations de mal-logement

### 7. Un petit pas vers des réquisitions pour l'hébergement de personnes sans abri

→ Une **mesure positive nouvelle ...**  
**mais insuffisante** vu ses conditions de mise en oeuvre

- L'article 32 de la loi Elan autorise le représentant de l'État dans le département, après avoir consulté le maire de son intention, à **réquisitionner** des locaux pendant **au plus deux ans** si l'objectif est d'**assurer l'hébergement d'urgence** de personnes sans abri (ou quatre ans en cas de travaux importants) et entre un et six ans dans les autres cas. L'attributaire doit être un organisme agréé par l'État. L'accord du maire est obligatoire si les locaux sont situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (quartier identifié sur : <https://sig.ville.gouv.fr/recherche-adresses-qp-polville>).



**Exemple** de logements de fonction de la Poste situé au dessus du bureau de poste principal de **Saint-Denis** (Seine-Saint-Denis) occupé depuis le 14-02-2009 par des militants et **hébergeant 8 familles** puis réquisitionnés par arrêté municipal du 25-02-2009. Arrêté annulé par le tribunal administratif. La Poste a demandé l'expulsion que le juge n'a pas autorisé. La Poste a finalement mis aux normes l'électricité et paie l'électricité et l'eau. -> une occupation militante réussie que la loi Elan n'autoriserait pas aussi longtemps.



## II. Quelques outils renforcés pour réduire les situations de mal-logement

### 7. Des outils renforcés pour la lutte contre l'habitat indigne et insalubre

- les **peines contre les « marchands de sommeil »** sont **renforcées** : astreintes pour réaliser les travaux prescrits (art. 194 loi Elan), **confiscation des biens** et interdiction d'en acheter de nouveaux (art. 190), présomption de revenus tirés des activités immobilières (article 185), **obligation de signalement** (art.189 et 193)

- La définition du logement décent a été complétée (article 142) : l'article 6 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précise, qu'à compter du 25 novembre 2018, **un logement décent doit être « exempt de toute infestation d'espèces nuisibles et parasites »**.

- L'article 194 élargit et systématise le dispositif de l'astreinte administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne créée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 : les travaux nécessaires en cas de présence de plomb mesurée par des diagnostics (aux méthodologie de prélèvement de plomb encadrée par arrêtés ministériels) sous réserve de validation par l'autorité sanitaire, feront l'objet, à partir du 1er mars 2019, d'une astreinte d'un montant maximal de 1 000 € par jour de retard

Affiche proposée par la LDH en 2017



**UN LOGEMENT DIGNE  
ET SALUBRE C'EST UN DROIT.**  
STOP AU MAL-LOGEMENT !



**La liberté consiste à pouvoir faire  
tout ce qui ne nuit pas à autrui**  
Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen,  
article 4, 26 août 1789

**La mise en danger  
volontaire de la sécurité  
des locataires est un délit.**

En 2015, un marchand de sommeil a été condamné en appel à 100 000 € d'amende et à 2 ans de prison ferme après avoir loué depuis 6 ans plusieurs couchage dans 10 m<sup>2</sup>

La loi interdit de louer des chambres, des combles, une cave, un garage, un atelier, un entrepôt, d'une superficie inférieure à 9 m<sup>2</sup>, des dortoirs, dans un immeuble ou dans une maison.



## II. Quelques outils renforcés pour réduire les situations de mal-logement

### 7. Des outils renforcés pour la lutte contre l'habitat indigne et insalubre

- un Diagnostic de Performances Energétiques rendu en partie opposable à partir du 1er janvier 2021 (article 179 de la loi Elan).

- Le carnet numérique d'information de suivi et d'entretien du logement deviendra obligatoire pour toute construction neuve dont le permis de construire est déposé à compter du 1er janvier 2020 et pour tous les logements et immeubles existants faisant l'objet d'une mutation à compter du 1er janvier 2025 (article 182). Il intégrera le dossier de diagnostic technique et, le cas échéant, le carnet d'entretien de l'immeuble et les conclusions du diagnostic technique global. Il sera transféré à l'acquéreur du logement au plus tard lors de la signature de l'acte de mutation.

