



LE VOLET LOGEMENT DE LA LOI ELAN



c.delpech@adcf.asso.fr
06 73 68 85 86



LOI ELAN : le volet logement

Les enjeux

Du côté de l'Etat : poursuivre une politique volontariste de construction de logements sociaux (le fameux choc d'offre) / Alléger sa participation financière pour cause de déficit public (matérialisé dès le PLF 2018 par la baisse des APL) ;

Du côté des intercommunalités : « Digérer » les lois précédentes / surtout s'affirmer en tant que chef de file des politiques du logement / améliorer la territorialisation des dispositifs sortir de la logique descendante / Prendre en compte la diversité des collectivités / Construire des politiques partenariales en lien avec les enjeux locaux ;

Du côté des organismes HLM : un enjeu de réorganisation et d'adaptation à la nouvelle donne institutionnelle / Un besoin d'optimisation (?) / Une remise en cause de leur modèle économique ;



LOI ELAN : le volet logement

Le contexte

..... Une nouvelle loi (au risque de complexifier)

..... De nouveaux objectifs ? « Construire plus, mieux et moins cher » / Relancer la « vente HLM », passer de 8 000 logements sociaux vendus par an à 40 000 / « Restructurer en profondeur le secteur HLM » / « Favoriser la mixité sociale »

.... De fortes contraintes financières :

- loi de finance 2018 : mise en place de la baisse des APL et de la RSL (800 ME en 2018, 800 en 2019, 1,5 mds 2020) / hausse de la TVA / lissage de la dette / nouveaux PHB

....Une progression de la paupérisation des demandeurs / Une crise du logement qui se poursuit dans les secteurs tendus

Une rupture ou une nouvelle étape ?



LOI ELAN : le volet logement

Les étapes préalables :

La **Conférence de consensus** (12 décembre 2017 au 8 février 2018 au Sénat)

5 réunions thématiques / 150 contributions écrites

→ **des interrogations sur la place des territoires et des collectivités locales**

Signature de **protocoles d'accompagnement** Etat - Mouvement HLM

- décembre 2017 : protocole Etat – Fédération des ESH (SA HLM)

- avril 2018 : protocole Etat – USH

→ **Volonté d'anticipation et accompagnement de la mise en œuvre de la loi**

Calendrier prévisionnel :

Présentation en conseil des ministres le 4 avril 2018 ;

Commission mixte paritaire le 19 septembre 2018 ;

Second examen par l'Assemblée nationale le 3/10 puis par Sénat le 16/10 ;

Si le conseil constitutionnel est saisi, délai d'un mois.

I. Agir sur l'offre / Moderniser le secteur du logement social

Titre I : Construire plus, mieux et moins cher

→ différentes dispositions en faveur de la construction et des opérations d'urbanisme : *facilitation de la mobilisation du foncier public, simplification de certains outils d'intervention foncière : PPA, GOU, transformation de bureaux en logement, simplification des normes, encadrement des recours abusifs...*

Titre II : Accompagner l'évolution du secteur du logement social

→ *restructuration du tissu des organismes HLM / vente HLM*

→ *Assouplissements SRU*

2. Favoriser la mobilité et la mixité sociale

Titre III : Favoriser la mixité sociale

Titre IV : Améliorer le cadre de vie

→ *ORT/plan « Action cœur de ville » ; renforcement des sanctions contre les marchands de sommeil ; amélioration de la gouvernance des copropriétés ; incitation au transfert des pouvoirs de police spéciale*



1. Moderniser le secteur du logement social

→ Constat d'un nombre important d'organismes de petite à très petite taille / nécessité de faire face à l'évolution du paysage institutionnel / montée en puissance des intercommunalités dans les politiques locales du logement / création du groupe Action-Logement

→ Accélérer un mouvement de regroupement amorcé depuis quelques années / Plusieurs objectifs :

- mutualisation des ressources devant permettre une meilleure utilisation des aides publiques (des fonds propres (?)) via la stratégie des groupes
- sécurisation des organismes de très petites tailles, fragilisés
- optimisation des coûts de gestion



LOI ELAN : MODERNISER LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

→ **Obligation pour les organismes de logement social de se regrouper au sein d'un « groupe de logement social »** (art. 25)

De nombreux débats autour du seuil / l'AdCF préconisait de donner aux CRHH une faculté de modulation pour tenir compte des spécificités locales

- un seuil : 12 000 logements sociaux / (15 000)
- une date butoir : 2021

des exceptions :

- Territoriale : pas de seuil s'il n'existe qu'un seul organisme dans le département
- SEM (si le logement n'est pas activité principale, CA > à 40 me)
- les OPH rattachés à un établissement public territorial de la métropole du Grand Paris dès lors qu'ils constituent l'unique OPH rattaché à l'EPT
- délai supplémentaire de 2 ans pour les OPH ayant déjà une fusion en cours (rattachement à un EPCI par exemple)
- pas d'application pour : Martinique, Guyane, La Réunion, Guadeloupe, Mayotte et Corse.

→ **Sanctions et intégration forcée**



LOI ELAN : MODERNISER LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

→ Différentes modalités de regroupement

-Un ensemble de sociétés composé majoritairement d'organismes HLM ou de SEM contrôlé soit par un actionnaire majoritaire / soit par une autre société non HLM exerçant sur eux une « influence notable » (art. L233-17-2 du code de commerce) → **Organisation plutôt verticale et multi-**

territoires

-Un ensemble d'organismes HLM qui détiennent entre eux **une société anonyme de coordination (SAC)**

→ *La notion de contrôle vertical est absente dès lors que ce sont les membres du groupe qui détiennent le capital de la SAC*

→ *Objectif : préserver une gouvernance locale plus importante / un rôle des élus locaux plus significatif / moins d'intégration capitaliste (Modèle fortement plébiscité par la Fédération des OPH)*



LOI ELAN : MODERNISER LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Dispositions relatives aux SAC

→ Elan leur confie un certain nombre de missions :

- Elaborer le cadre stratégique patrimonial du groupe à partir du plan stratégique de patrimoine de chaque organisme du groupe en lien avec la convention d'utilité sociale (CUS) ;

Cette démarche est supposée avec un caractère « ascendant »

- Elaborer une politique d'achat de biens et de services, hors investissement immobiliers, nécessaires à l'exercice par les membres de leurs activités ;

- Développer une unité identitaire des membres

- Organiser la mise à disposition des ressources disponibles nécessaires (possibilités d'organiser des prêts et avances pour accroître la capacité d'investissement des membres)

- Prendre les mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière



LOI ELAN : MODERNISER LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Dispositions relatives aux **SAC** (suite)

→ La SAC dispose d' un **représentant sans voix délibérante** dans les CS ou CA des organismes qui la constituent ;

→ **Les collectivités locales et leurs groupements** sont membres de droit des SAC de leur territoire et représentés au sein des organes de gouvernance (ass. générale et conseil d'administration ou de surveillance)

→ **Impossibilité pour un même organisme d' appartenir à plusieurs SAC** (mais possibilité d'appartenir à un groupe et à une SAC) ;



LOI ELAN : MODERNISER LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Dispositions relatives aux groupes d'organismes de logements social (OLS)

- Elaboration au niveau du groupe d'un **cadre stratégique patrimonial** et d'un **cadre stratégique d'utilité sociale** (CUS)

→ *Quid du croisement des logiques patrimoniales de groupe / logiques territoriales des collectivités ?*

- **Facilitation de circulation des capitaux entre organismes de logement social** / Favoriser la mobilisation des capitaux d'un organisme à l'autre / renforcer les capacités d'autofinancement du secteur



LOI ELAN : MODERNISER LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Elargissement des métiers et des compétences des organismes (OPH, ESH, Coop.)

- **Possibilité de développement de nouvelles missions** : *activités d'ingénierie urbaine / activités d'intermédiation bancaire pour les opérations d'accession / prestations de services pour le compte de syndicats de copropriétaires / actions de développement à caractère social dans les QPV /....*
- **Objectifs : Etre en mesure de répondre aux sollicitations des collectivités locales par exemple**
- Plus d'obligations de créer des filiales (contrairement au texte initial)



LOI ELAN : MODERNISER LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Vente de logements sociaux : évolution du cadre juridique

→ Création de **sociétés de vente** d'habitation à loyer modéré (Opérateurs nationaux) qui agissent pour le compte des organismes

→ Gestion des logements par l'organisme précédemment propriétaire

→ Vente possible entre organismes (sans autorisation préfectorale, prix de vente fixé librement / plus besoin de l'avis des domaines)

→ **Affectation obligation d'une partie (50 %)** du produit des ventes au financement de nouveaux programmes de LS dans les communes déficitaires SRU

« Le dispositif de vente de logements sociaux devient (...) un outil de gestion stratégique des opérateurs du logement social pour des raisons financières »



LOI ELAN : MODERNISER LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

La politique de vente passera par les Conventions d'utilité sociale (CUS)

→ intégration d'un **plan de vente** de logements sociaux dans les CUS

→ la signature de la CUS par le préfet vaut autorisation de vente

→ suppression de l'avis conforme des collectivités ayant accordé leur financement ou leur garantie d'emprunt (consultation simple) /

Exception si commune carencées SRU ou devenant SRU suite à une vente (droit de véto)

→ Report des échéances des CUS à l'été 2019 / si opération de regroupement + 1 an

Nécessité pour les collectivités de développer en amont un dialogue avec les organismes concernant les CUS



LOI ELAN : MODERNISER LE SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

→ Assouplissements concernant le dispositif SRU

-Prise en compte dans le décompte SRU :

- des logements vendus pendant 10 ans après la vente
- **des logements en location accession** (PSLA conclus après la promulgation de la loi ELAN et pendant 5 ans après la levée d'option)
- **des logements objet d'un bail réel solidaire (BRS)** à compter du 1^{er} janvier 2019

Allongement des délais accordés pour l'atteinte de l'objectif pour les communes nouvellement soumises / **5 périodes triennales** pour atteindre le taux légal / (hors « communes nouvelles »).

A titre expérimental : possibilité de mutualisation provisoire des objectifs SRU au niveau de l'EPCI / Nécessité de conclure avec l'Etat un « **Contrat Intercommunal de Mixité Sociale** » pour une durée de 6 ans



LOI ELAN : REVITALISATION DES CENTRES VILLES

Dispositions concernant le parc privé

→ **Création des opérations de revitalisation des territoires (ORT)** **/ En articulation avec le dispositif « cœur de ville »**

*Objet : mise en œuvre d'un **projet global de territoire** destiné à adapter et moderniser le parc de logements et de locaux commerciaux et le tissu urbain / conventionnement acteurs locaux et Etat*

→ **Renforcement des moyens de lutte contre les marchands sommeil**
(obligation de signalement des syndics / renforcement des sanctions pénales...)

→ **Habitat indigne : aller vers un opérateur unique**

→ Remplacement des dispositions actuelles sur **l'encadrement des loyers** dans les zones tendues → le dispositif expérimental à la demande des collectivités (décret)

→ Possibilité pour les intercommunalités de délégation de l'instruction du **« permis de louer »** aux communes



2. Favoriser la mobilité et la mixité sociale

→ Poursuivre la réforme des politiques d'attribution

.... 4^{ème} loi sur le thème... de très nombreux outils

Des dispositions importantes au regard des attributions confiés (ou pas) aux collectivités dans leur rôle en matière d'attribution

→Tendance à un encadrement de plus en plus fort (loi Alur, EC)

→ *Quel objectifs des lois précédentes ?*

- **Ne pas concentrer la pauvreté** dans les mêmes quartiers
- Favoriser la **mobilité dans le parc social** et l'accès pour les ménages défavorisés aux quartiers plus attractifs
 - Consacrer 25 % des attributions aux « ménages pauvres » hors QPV
 - Créer une offre de logements sociaux à bas loyers
- **Améliorer la gouvernance territoriale des attributions** de logements sociaux / sortir d'un fonctionnement trop cloisonné
- Mettre **les intercommunalités** en situation de responsabilité
 - De nombreux outils : PPGD, CIL, CIA...
- **Transparence** et équité pour le **demandeur** (loi Alur)



politiques d'attribution

→ **Quel bilan des lois précédentes (2018) ?**

→ **228 Conférences intercommunales du logement** mises en place :
- elles doivent adopter à l'échelle des intercommunalités des orientations sur les attributions et les conditions de mise en œuvre / 79 CIA adoptées

→ **240 Plans partenariaux de gestion de la demande (PPGD)**

Création d'un dispositif de gestion partagé de la demande à l'échelle des EPCI en appui sur le SNE

Des freins :

- **la collaboration avec les bailleurs sociaux, plus ou moins active**
- **la capacité d'acceptation des communes**
- **un énorme besoin d'ingénierie**

→ **..... Mais la dynamique est lancée**



loi Elan : politiques d'attribution

→ Les « apports » de la loi ELAN

Composition de la CAL : la voix du maire de la commune redevient prépondérante en cas d'égalité des voix (avant EPCI) / un recul par rapport à la loi EC

Responsabilité élargie de la Commission d'attribution (CAL)

- examen tous les 3 ans (avant 6 ans) de la situation des locataires en place sur proposition de l'organisme (en particulier en cas de sous-occupation, sur-occupation, handicap ou perte d'autonomie, dépassement des plafonds)

Obligation de la mise en place de la cotation (2021) ... Quel que soit le contexte de tension (décret)

Disparition de la capacité de modulation concernant l'obligation de consacrer 25 % au minimum des attributions aux « ménages pauvres »

Mise en place d'une gestion en flux des contingents (décret) : les réservations joueront sur le flux annuel de logements



Les enjeux pour les intercommunalités

... en conclusion



Les enjeux pour les intercommunalités

→ Une vision plutôt centralisée des politiques du logement

Une loi qui s'appuie insuffisamment sur les territoires et leurs acteurs

En rupture avec les lois précédentes quant aux prérogatives données aux intercommunalités (modulation des attributions / obligation de la cotation à tous les territoires)

Concernant la restructuration du tissu des organismes :

Possible contradictions entre les intérêts nationaux (moins d'acteurs) et les intérêts locaux (développer des politiques partenariales avec plusieurs interlocuteurs) :

- la question de la juste taille
- la question de la solidarité financière et territoriale entre bailleurs sociaux reste à traiter



Les enjeux pour les intercommunalités

Quelle capacité des intercommunalités à se saisir de ces évolutions ?

- . des opportunités manquées : repenser les grands équilibres entre orientations nationales et les réalités locales
- *politique patrimoniale au travers des CUS, stratégie de vente, réorganisation des bailleurs sociaux...*

Un bouleversement du modèle HLM

- . évolution des missions, de la gouvernance
- définition même du logement social (accession à la propriété et SRU)
- . dans un contexte de fragilisation du modèle économique

→ ***Construire ou reconstruire des politiques partenariales prenant en compte les besoins et la réalité des territoires***