



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

ratifiant les ordonnances prises sur le fondement des articles 65 et 88
de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du
logement, de l'aménagement et du numérique

NOR : TERL1916718L/Bleue-1

15 juillet 2019

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE _____	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS _____	5
Article 3 : Prise en compte des changements de situation dans le cadre de l'expérimentation relative à la politique des loyers _____	6
1. État des lieux _____	6
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis _____	7
3. Options envisagées et dispositif retenu _____	7
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées _____	8
5. Consultations et modalités d'application _____	9

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le présent projet de loi a pour objet, d'une part, de ratifier quatre ordonnances adoptées sur le fondement d'habilitations confiées au Gouvernement par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi ELAN), et d'autre part, de préciser un des cas de mise en œuvre de l'expérimentation d'une politique des loyers prenant mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social élaborée dans le cadre de ces ordonnances.

Conformément aux articles 65 et 88 de la loi ELAN, le Gouvernement a, dans le délai de six mois imparti par le législateur, préparé quatre ordonnances :

- l'ordonnance n° 2019-395 du 30 avril 2019 relative à l'adaptation du contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan dans le cadre de la préfabrication ;
- l'ordonnance n° 2019-418 du 7 mai 2019 relative à la vente de logements appartenant à des organismes d'habitations à loyer modéré à des personnes physiques avec application différée du statut de la copropriété ;
- l'ordonnance n° 2019-453 du 15 mai 2019 relative à l'expérimentation d'une politique des loyers prenant mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social ;
- l'ordonnance n° 2019-454 du 15 mai 2019 portant adaptation du mode de calcul du supplément de loyer de solidarité.

Le présent projet de loi de ratification de ces ordonnances doit être présenté dans le délai de trois mois suivant la publication de celles-ci.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires
3	Prise en compte des changements de situation dans le cadre de l'expérimentation relative à la politique des loyers	Conseil national d'évaluation des normes

Article 3 : Prise en compte des changements de situation dans le cadre de l'expérimentation relative à la politique des loyers

1. ÉTAT DES LIEUX

L'ordonnance n° 2019-453 du 15 mai 2019 relative à l'expérimentation d'une politique des loyers prenant mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social prévoit, pour une durée de cinq ans, pour les bailleurs sociaux volontaires, la possibilité de mener une politique expérimentale dont l'objectif est de faciliter l'accès au parc social de ménages très modestes, en contribuant notamment aux sorties de l'hébergement d'urgence, au plan Logement d'abord lancé en 2017 et à l'objectif de mixité sociale prévu à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit de consacrer au moins 25 % des attributions réalisées en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville à destination des demandeurs de logements sociaux les plus modestes.

Ainsi, les bailleurs peuvent à leur initiative, après déclaration auprès du préfet de département du lieu d'implantation de leur siège ou de leur collectivité de rattachement, prévoir une politique des loyers dérogatoire sur tout ou partie de leur patrimoine conventionné à l'aide personnalisée au logement (APL) depuis plus de cinq ans en s'affranchissant des conditions de financement initiales des immeubles.

Cette politique des loyers dérogatoire repose sur des baisses substantielles de loyers en faveur des ménages entrant dans le parc social dont les ressources sont inférieures à 80 % du plafond de ressources pour l'attribution des logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI). Les bailleurs leur appliqueront des loyers à la relocation inférieurs aux loyers pratiqués aux précédents locataires. Ces loyers ne devront en toute hypothèse pas excéder les plafonds de loyers pris en compte pour le calcul de l'APL. En outre, ce dispositif bénéficie, dans les mêmes conditions, aux locataires de logements sociaux, dont la situation a changé, entraînant une sous-occupation ou une inadaptation du logement. Ils peuvent bénéficier d'un logement adapté correspondant à leurs besoins dont le loyer doit également être inférieur au loyer de leur ancien logement.

Pour assurer le financement du dispositif, les bailleurs engagés dans cette expérimentation pourront appliquer des loyers plus élevés, supérieurs aux plafonds des conventions APL en cours, à d'autres locataires entrants et dans la limite des plafonds de loyers prévus pour les logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS), avec une contrainte d'équilibre financier global, le total des hausses et des baisses de loyers devant être équilibré au terme de l'expérimentation. La commission d'attribution des logements est informée des cas individuels d'application du dispositif, afin d'assurer la transparence du processus.

Les bailleurs s'engagent à réaliser un bilan annuel de la mise en œuvre de cette expérimentation dans lequel ils indiqueront le nombre de logements concernés, le montant global des minorations et des majorations de loyers, ainsi que les caractéristiques des ménages

bénéficiaires du dispositif. Ce bilan est présenté au conseil d'administration de l'organisme et doit être transmis au préfet au plus tard le 31 janvier de l'année suivante. Le préfet peut décider de mettre un terme à l'expérimentation, si les objectifs du dispositif ne sont pas respectés ou si l'objectif entre les minorations et majorations de loyer ne peut manifestement plus être atteint.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'expérimentation d'une politique des loyers prenant mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social est prévue par l'ordonnance n° 2019-453 du 15 mai 2019. Compte tenu du champ de l'habilitation conférée par l'article 88 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), il est nécessaire de la modifier par voie législative afin d'inciter les bailleurs sociaux à tenir compte des changements de situation des ménages locataires du parc locatif social.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le II de l'article 3 du projet de loi vise à encourager la prise en compte des changements de situation des ménages locataires du parc social. Il explicite le fait que l'expérimentation concerne les locataires qui quittent un logement adapté ou sous-occupé, y compris lorsque leurs ressources sont supérieures à 80 % des plafonds de ressources pour l'attribution des logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

Le dispositif issu de l'ordonnance précitée du 15 mai 2019 ne permet la prise en compte des changements de situation, dans le champ de l'expérimentation, que dans la mesure où les ménages concernés sont par ailleurs éligibles à l'expérimentation et que, par suite, leurs revenus ne sont pas supérieurs à 80 % des plafonds de ressources pour l'attribution des logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

Dans la mesure où les ménages concernés sont susceptibles, le plus souvent, de dépasser ce plafond, il est apparu qu'il convenait de lever cette condition afin d'intégrer les changements de situation dans le champ de l'expérimentation.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Le II de l'article 3 du projet de loi modifie les dispositions relatives à l'expérimentation d'une politique des loyers prenant mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social. Cette expérimentation ne relève que des seules dispositions de l'ordonnance précitée du 15 mai 2019, de sorte que le projet de loi n'a d'incidence que sur l'article 1^{er} de cette ordonnance.

Les modifications apportées à l'ordonnance sont sans incidence sur les mesures réglementaires.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts budgétaires

L'expérimentation a pour objectif d'assurer un équilibre entre les minorations et les majorations. La mesure introduite par le II de l'article 3 permet d'intégrer des hypothèses complémentaires de minorations, qui devront être compensées par des majorations.

En permettant de mieux adapter les logements à la réalité des ménages, le dispositif permet d'adapter en conséquence le montant versé au titre de l'aide personnalisée au logement (APL).

4.2.2. Impacts sur les particuliers

La mesure facilite la prise en compte des changements de situation des ménages locataires du parc social (sous-occupation, départ d'une personne handicapée), afin de les inciter à déménager vers un logement plus adapté à leur situation. Le dispositif garantit que le nouveau loyer sera inférieur à celui précédemment acquitté.

4.3. IMPACTS SUR LES BAILLEURS SOCIAUX

L'entrée dans l'expérimentation repose sur l'initiative du bailleur social qui est libre d'entrer ou non dans le dispositif sur simple déclaration et de fixer librement les variations de loyers, le nombre de logements concernés avec pour seule contrainte de rester à masse de loyers constante à l'échéance de l'expérimentation. Cette dernière peut porter sur une partie seulement de son patrimoine, l'impact global paraît donc difficile à mesurer.

Le Gouvernement prévoit de mettre en place, dès la parution de l'ordonnance, une animation du dispositif et un accompagnement des bailleurs sociaux intéressés, afin de favoriser l'entrée de ceux-ci dans le dispositif expérimental. Il serait souhaitable que plusieurs dizaines de

bailleurs (avec une répartition équilibrée du point de vue de la taille des organismes, de leur statut juridique et de leur implantation géographique) au minimum acceptent de s'engager dans le nouveau dispositif.

Le dispositif incite les bailleurs sociaux à adapter les logements à la situation réelle des ménages ; il facilite donc la fluidité des logements du parc locatif social.

4.4. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les collectivités territoriales, par le biais des offices publics de l'habitat, participent à la mise en œuvre du droit au logement pour les personnes aux ressources modestes et les personnes défavorisées. Elles pourront, dans les mêmes conditions que les bailleurs sociaux, adapter la tarification des logements proposés aux locataires en prenant mieux en compte leur capacité financière.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, les dispositions envisagées ont été soumises au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable le 4 juillet 2019.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions introduites par le II de l'article 3 sont d'application immédiate. Elles sont donc susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre soit des expérimentations engagées à compter de la promulgation de la loi, soit de celles déjà engagées. Dans ce dernier cas, il appartiendra au bailleur de procéder à une modification de la déclaration mentionnée à l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 15 mai 2019, afin de préciser les modalités nouvelles retenues.

5.2.2. Application dans l'espace

La modification de l'article 1^{er} de l'ordonnance introduite par le présent projet de loi, comme les dispositions du projet d'ordonnance, ne s'applique pas à l'Outre-mer, le champ d'application de l'expérimentation étant limité aux logements conventionnés ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement ainsi qu'aux organismes d'habitations à loyer modéré comprenant notamment des offices publics de l'habitat.

