

N° 679  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 juin 2022

**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,***

PRÉSENTÉ

au nom de Mme Élisabeth BORNE,

Première ministre

Par Mme Amélie DE MONTCHALIN,

Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

*(Envoyé à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances :

– pour adapter le régime applicable au contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan au cas de la préfabrication (article 65 de la loi) ;

– pour permettre aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux de mettre en œuvre à titre expérimental une politique des loyers qui prenne mieux en compte la capacité financière des nouveaux locataires du parc social, pour adapter le mode de calcul du supplément de loyer de solidarité afin de renforcer la prise en compte des capacités financières des locataires et pour différer, en cas de vente d'un logement appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré (HLM) à une personne physique, le transfert de la propriété de la quote-part correspondante des parties communes à l'acquéreur, pour au maximum dix années à compter de la vente du premier lot (article 88 de la loi).

Ces ordonnances doivent faire l'objet d'un projet de loi de ratification déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de leur publication.

Aussi, l'**article 1<sup>er</sup>** du projet de loi ratifie 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.

Prise pour l'application de l'article 65 de la loi ELAN, cette ordonnance va permettre un appel de fonds adapté au cas de la préfabrication, dont la valeur ajoutée se situe largement en amont du chantier, évitant ainsi au constructeur une avance de trésorerie importante au moment de la réalisation des éléments préfabriqués en usine. Le Gouvernement soutient ainsi le développement de la construction

préfabriquée dont les avantages sont nombreux : mise en œuvre de chantiers rapides, propres et sécurisés ; massification de la construction de logements dans les secteurs où il s'avère nécessaire de construire plus vite et où la demande est importante ; utilisation de ressources renouvelables et stockage de carbone dans les bâtiments dans le cas de la construction en bois, pour laquelle la préfabrication est particulièrement adaptée.

Un décret en Conseil d'Etat fixera un échéancier de paiement spécifique à la préfabrication et précisera le contour des contrats de construction de maison individuelle mettant en œuvre la préfabrication.

L'**article 2** ratifie l'ordonnance n° 2019-418 du 7 mai 2019 relative à la vente de logements appartenant à des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) à des personnes physiques avec application différée du statut de la copropriété. Prise pour l'application de l'article 88 (IV) de la loi ELAN, l'ordonnance permet de différer l'entrée d'un immeuble de logement locatif social dans le régime de la copropriété en cas de vente d'une partie des logements à des personnes physiques, pendant dix ans maximum à compter de la vente du premier lot. La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis ne s'applique alors qu'à l'issue de ce délai.

Cette faculté est offerte aux organismes HLM dans le cadre de leur politique de vente de logements sociaux. Elle permet à l'acquéreur de se familiariser avec le régime juridique de la copropriété sans être soumis à certaines de ses contraintes, notamment financières, et à l'organisme HLM de gérer seul les parties communes de l'immeuble, sans avoir à appliquer les règles relatives à la copropriété. Le bailleur social assume seul la charge financière des gros travaux de l'immeuble, mais sa gestion est simplifiée. L'ordonnance définit les obligations de l'organisme HLM, celles de l'acquéreur, ainsi que ses droits et les conditions de sa contribution aux charges de l'immeuble. Ces obligations sont transmises lors des ventes qui ont lieu pendant ce régime transitoire. Le dispositif s'applique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, conformément à la loi.

L'ordonnance facilite ainsi la vente des logements sociaux, qui est l'un des axes majeurs de la loi ELAN, destiné à redonner des marges de manœuvre financières aux bailleurs sociaux tout en favorisant l'accession à la propriété et la mixité sociale.

L'**article 3** ratifie 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.

Prise pour l'application de l'article 88 (III, 1<sup>o</sup>) de la loi ELAN, l'ordonnance permet, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux bailleurs sociaux volontaires de mettre en œuvre une politique de loyers dont l'objectif est de faciliter l'accès au parc social de ménages très modestes. Il s'agit ainsi de contribuer davantage aux sorties de l'hébergement d'urgence, au plan « Logement d'abord » et aux objectifs de mixité sociale.

Ainsi, les bailleurs sociaux pourront, après déclaration auprès du préfet de département du lieu d'implantation de leur siège ou de leur collectivité de rattachement, sur tout ou partie de leur patrimoine conventionné avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013, s'affranchir des conditions de financement initiales des immeubles en baissant substantiellement les loyers en faveur de ménages entrants 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). Ces loyers devront être inférieurs ou égaux aux plafonds de loyer pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement (APL). Cette mesure concerne aussi les locataires qui quittent un logement adapté ou sous-occupé. Le projet de loi modifie l'ordonnance sur ce point : le II de l'article 3 inclut dans le champ de l'expérimentation les locataires qui quittent un logement adapté ou sous-occupé, en application des articles L. 442-3-1 et L. 442-3-2 du code de la construction et de l'habitation, y compris lorsque leurs ressources sont supérieures à 80 % des plafonds de ressources pour l'attribution des logements financés par des PLAI. Toutefois, dans ce dernier cas, le plafond de loyer pris en compte pour le calcul de l'aide personnalisée au logement (APL) ne s'applique pas dans le nouveau logement.

Pour financer le dispositif, les bailleurs engagés dans cette expérimentation pourront appliquer à d'autres locataires entrants des loyers plus élevés, supérieurs aux plafonds des conventions APL en cours, dans la limite des loyers maximaux prévus pour les logements financés par des prêts locatifs sociaux (PLS). Les hausses et les baisses de loyers devront s'équilibrer au terme de l'expérimentation.

Un bilan de l'expérimentation sera présenté au conseil d'administration de l'organisme et transmis au préfet de département au plus tard le 31 janvier de l'année suivante. Le préfet pourra mettre un terme à l'expérimentation, si les objectifs du dispositif ne sont pas respectés ou si l'équilibre entre les minations et majorations de loyer ne peut manifestement plus être atteint.

L'**article 4** ratifie l'ordonnance n° 2019-454 du 15 mai 2019 portant adaptation du mode de calcul du supplément de loyer de solidarité (SLS). Cette ordonnance est prise pour l'application de l'article 88 (III, 2°) de la loi ELAN.

Les locataires titulaires d'un bail privé au moment de l'acquisition et du conventionnement à l'aide personnalisée au logement (APL) de leur logement par un bailleur social peuvent soit conserver ce bail, soit conclure un bail conforme à la convention APL. Dans ce dernier cas, si leurs revenus sont supérieurs au plafond de ressources applicable, ce nouveau bail fixe un loyer dérogatoire qui est égal ou supérieur, dans la limite de 10 %, au loyer qui était fixé dans leur bail privé et acquitté avant le conventionnement.

L'article L. 441-4 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le montant cumulé du loyer et du SLS ne peut excéder 30 % des ressources du ménage. L'ordonnance instaure un deuxième plafonnement, déterminé par mètre carré de surface habitable, afin d'éviter que le montant cumulé du loyer dérogatoire et du SLS puisse dépasser le niveau des loyers du marché privé. Les valeurs maximales, par zone géographique, de ce montant cumulé seront fixées par un décret simple en tenant compte des loyers moyens constatés.

## DÉCRET DE PRÉSENTATION

La Première ministre,

Sur le rapport de la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent 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, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 15 juin 2022

Signé : Élisabeth BORNE

Par la Première ministre :

La ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

Signé : Amélie de MONTCHALIN





**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**

**Article 1<sup>er</sup>**

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 est ratifiée.

**Article 2**

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 est ratifiée.

**Article 3**

- ① I. – 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 est ratifiée.
- ② II. – L'article 1<sup>er</sup> de la même ordonnance est ainsi modifié :
- ③ 1° Au premier alinéa, après les mots : « ménages les plus modestes », sont insérés les mots : « ou à des ménages en raison du changement de leur situation » ;
- ④ 2° Le quatrième alinéa est ainsi modifié :
- ⑤ a) Après les mots : « conclus avec des ménages », sont insérés les mots : « , nouveaux entrants du parc social ou auxquels un logement est attribué en application des articles L. 442-3-1 ou L. 442-3-2 du code de la construction et de l'habitation, » ;
- ⑥ b) Les mots : « l'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation » sont remplacés par les mots : « l'article L. 351-3 du même code » ;

- ⑦ c) La dernière phrase est remplacée par une phrase ainsi rédigée :
- ⑧ « Pour les ménages auxquels un logement est attribué en application des articles L. 442-3-1 ou L. 442-3-2 du même code, dont les ressources sont supérieures à quatre-vingts pour cent des plafonds de ressources pour l'attribution des logements financés par des prêts locatifs aidés d'intégration, le loyer du nouveau bail est inférieur au loyer précédemment pratiqué dans ce logement. »

#### **Article 4**

L'ordonnance n° 2019-454 du 15 mai 2019 portant adaptation du mode de calcul du supplément de loyer de solidarité est ratifiée.



## **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 minoration et des majoration 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

