

05.04.2018

Projet de loi « Evolution du logement et aménagement numérique »

Le projet de loi « ELAN » a été présenté en conseil des ministres mercredi 4 avril 2018. Il sera examiné en premier lieu par l'Assemblée nationale, en commission fin avril puis en séance publique fin mai avant d'être transmis au Sénat. Le texte étant déclaré d'urgence, le ministre de la Cohésion des territoires estime que son adoption définitive pourrait intervenir d'ici septembre.

Au Sénat, les rapporteurs désignés sont :

- pour la commission des affaires économiques : Christelle Dubos (LREM, Gironde) sera chargée des titres II « Évolutions du secteur du logement social » et III « Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale » tandis que Richard Lioger (LREM, Moselle) suivra les titres Ier « Construire plus, mieux et moins cher » et IV « Améliorer le cadre de vie »
- pour la commission du développement durable : en cours de désignation
- pour la commission des lois : Guillaume Vuilletet (LREM, Val d'Oise)

Mickaël Nogal, député de la Haute-Garonne a été désigné par le groupe parlementaire La République en Marche en tant que référent sur ce texte.

Sont présentés ici les principales mesures concernant le secteur hlm.

Titre 2 – Evolutions du secteur du logement social

Chapitre 1^{er} – Restructuration du secteur

Article 25

Le Conseil d'Etat a maintenu pour l'essentiel le dispositif arrêté par le Gouvernement pour réorganiser les secteur Hlm :

- Il modifie l'article L.423-1 du CCH qui permet à l'Etat de dissoudre un organisme d'HLM qui gère moins de 1 500 logements, qui n'aurait pas construit au moins 500 logements sur 10 ans et qui « ne contribue pas suffisamment aux missions et objectifs d'intérêt général » fixé par le même CCH
- Il fixe un seuil de patrimoine de 15 000 logements en deçà duquel un bailleur social devra, au 1er janvier 2021, justifier de son appartenance à un « groupe de logement social » d'une taille minimale de 15 000 logements
- Il prévoit des modalités de regroupement variées, laissant à chaque organisme le choix et les modalités de cette consolidation, en reconnaissant 3 type de groupes de logement social :
 - soit en formant un ensemble de sociétés comportant majoritairement des organismes Hlm ou Sem de logements sociaux, lorsque l'un d'entre eux ou une autre société contrôle directement ou indirectement les autres, seul ou conjointement
 - soit en formant un ensemble constitué d'une société de coordination
- Il reconnaît la spécificité des 143 Coop'HLM qui exercent uniquement ou à titre principal une activité de maîtrise d'ouvrage en accession sociale à la propriété en ne les obligeant pas systématiquement à se regrouper au sein de groupes de logement social dont l'objet est

principalement axé sur la construction et la gestion locative, avec un plafond adapté de production locative maximum de 100 logements réalisés ou acquis par an (600 sur 6 ans).

Les groupes de logement social :

- élaborent un plan stratégique de groupe commun à l'ensemble des organismes qui le constituent. Chaque organisme membre ou associé du groupe adopte un plan stratégique de patrimoine en application du plan stratégique de groupe.
- élaborent un cadre stratégique d'utilité sociale commun à l'ensemble des organismes qui le constituent. Le cadre stratégique d'utilité sociale définit, à l'échelle de l'ensemble des organismes qui constituent le groupe, des orientations générales et des objectifs chiffrés pour les engagements sur la qualité de service rendu aux locataires, la politique patrimoniale, la gestion sociale, la concertation locative avec les locataires, et, le cas échéant, la politique en faveur de l'hébergement et la politique d'accession.

La société de coordination, qui peut être une SA ou une SA coopérative et est un organisme d'HLM, a pour objet social :

- d'élaborer le plan stratégique de groupe et le cadre stratégique d'utilité sociale
- de définir la politique technique des associés
- de définir et mettre œuvre une politique d'achat des biens et services, hors investissements immobiliers, nécessaires à l'exercice par les associés de leurs activités
- de développer une unité identitaire des associés et définir des moyens communs de communication, notamment par la création ou la licence de marques et de signes distinctifs
- d'organiser, afin de mettre en œuvre les missions décrites au présent article, la mise à disposition des ressources disponibles par voie, notamment, de prêts et d'avances, et plus généralement par la conclusion de toute convention visant à accroître la capacité d'investissement des associés.
- de prendre toutes mesures nécessaires pour garantir la soutenabilité financière du groupe ainsi que de chacun des organismes qui le constituent, autres que les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment en mettant en œuvre les mécanismes appropriés de solidarité interne du groupe. Elle peut notamment décider d'interdire ou de limiter la distribution du résultat ou la réalisation d'un investissement. Lorsque la situation financière d'un organisme le justifie, et nonobstant toutes dispositions ou stipulations contraires, elle peut décider la cession totale ou partielle du patrimoine de cet organisme ou sa fusion avec un autre organisme du groupe. Elle doit au préalable avoir consulté les organes dirigeants des organismes concernés
- d'assurer le contrôle de gestion des associés, d'élaborer une consolidation de leurs comptes annuels et de porter à la connaissance de l'organe délibérant les documents individuels de situation de ses associés, pour les membres autres que les collectivités territoriales et leurs groupements.

Elle peut aussi, à la demande de ses associés :

- les assister, comme prestataire de services, ses actionnaires organismes d'habitations à loyer modéré dans toutes interventions de ces derniers sur des immeubles qui leur appartiennent ou qu'ils gèrent
- assurer tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage des opérations de construction neuve, rénovation ou réhabilitation d'ensembles immobiliers pour le compte de ses actionnaires organismes d'habitation à loyer modéré
- réaliser, pour le compte de ses actionnaires et dans le cadre d'une convention passée par la société avec la ou les collectivités territoriales ou le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents sur le ou les périmètres où sont conduits des projets en commun, toutes les interventions foncières, les actions ou opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme et le présent code q
- après y avoir été spécialement agréée, exercer certaines des compétences des ESH communes avec les OPH

Elle ne compte à son capital que des organismes d'HLM ou des SEM de logements sociaux. Elle dispose d'un représentant sans voix délibérante dans le conseil de surveillance ou le conseil d'administration de chacun de ses adhérents.

Les points d'amélioration à obtenir

La première forme de « groupe d'organismes de logement social » qui concerne les groupes au sens du Code du commerce ne retient que la forme de contrôle alors que la version transmise au Conseil d'Etat intégrait aussi, à notre demande, la notion d' « influence notable » reconnue à l'article L. 233-17-1 du code de commerce. En effet, le mode particulier de représentation des associés en assemblée générale d'une Coop'HLM fait obstacle à justifier une notion de contrôle tel que rédigé par le code de commerce.

La réintroduction de cette notion est donc indispensable pour assimiler les 6 Coop'HLM bailleurs sociaux (4 700 logements) qui sont membres d'un « groupe » à cette définition du groupe d'organismes de logement social.

Par ailleurs, la gouvernance et les compétences facultatives des sociétés de coordination pourraient être encore clarifiées.

Article 26

Cet article simplifie les procédures de rapprochement entre SEM et organismes d'Hlm et entre organismes d'Hlm eux-mêmes.

Les points d'amélioration à obtenir

La rédaction du projet de loi doit être modifiée pour intégrer la capacité des Coop'HLM à absorber d'autres SEM ou organismes d'Hlm au même titre que les OPH et ESH.

Article 27

Cet article simplifie la circulation de moyens financiers entre organismes d'Hlm par le biais d'avances et de prêts. Les dispositions « Warsmann » sont ainsi allégées :

- l'Etat a 15 jours pour donner son accord, son silence valant acceptation
- les prêts et avances pourront se faire directement entre organismes d'un même groupe de logement social, indépendamment de leurs relations capitalistiques directes
- les membres d'un même groupe d'organismes de logement social pourront réaliser entre eux des opérations de trésorerie

Article 28

Cet article introduit deux nouvelles catégories d'organismes d'HLM :

- les sociétés de coordination
- les sociétés de vente HLM, dont l'unique objet est d'acquérir des biens immobiliers appartenant à des organismes d'Hlm en vue de la vente de ces biens, ceux-ci continuant à être gérés le temps de leur vente par lesdits organismes d'Hlm

Il approfondit l'obligation d'une comptabilité distincte entre les activités rattachées au SIEG et les autres (« *Ils enregistrent les résultats de l'activité relevant de la gestion de services d'intérêt économique général mentionnés au présent article sur un compte ne pouvant être utilisé qu'au financement de cette activité* »).

Il ajoute aux compétences des Coop'HLM la possibilité de souscrire à la totalité du capital d'une SCI dans le but d'intégrer les logements ainsi construits à son patrimoine conventionné.

Il les autorise à créer des filiales pour :

- construire, acquérir, vendre ou donner en location des équipements locaux d'intérêt général ou des locaux à usage commercial ou professionnel, gérer des immeubles abritant des équipements locaux d'intérêt général et des locaux à usage commercial ou professionnel ;
- réaliser pour le compte des collectivités territoriales ou leurs groupements des études d'ingénierie urbaine

- fournir des services d'animation sociale, de veille, d'aide aux démarches et d'accompagnement aux personnes âgées ou en situation de handicap locataires ou occupants d'un logement social, répondant à des besoins non ou partiellement satisfaits

Il simplifie les conditions de mise en vente du patrimoine locatif et prévoit, à ce titre, la publication d'une ordonnance dans les 6 mois suivant la promulgation de cette loi permettant « *l'inclusion dans un contrat de vente par un organisme d'habitations à loyer modéré à une personne physique d'un logement situé dans un immeuble destiné à être soumis au statut de la copropriété d'une clause permettant de différer le transfert de propriété de la quote-part de parties communes à l'acquéreur jusqu'à l'expiration d'une période ne pouvant excéder dix ans à compter de la première de ces ventes intervenues dans cet immeuble, en prévoyant la possibilité d'une décote du prix de vente* ».

Enfin, cet article autorise le Gouvernement à prendre une ordonnance permettant aux organismes d'Hlm « *de mettre en œuvre à titre expérimental une politique des loyers qui prenne mieux en compte la capacité financière des ménages nouveaux entrants du parc social et adaptant le mode de calcul du supplément de loyer de solidarité* ».

Les points d'amélioration à obtenir

Notre Fédération pourrait porter deux demandes :

- intégrer les élargissements de compétences portées par la Fédération lors de la Conférence de consensus
- rendre le recours à la filialisation de ses nouvelles activités optionnelles, compte-tenu notamment de l'approfondissement par l'article 26 de la comptabilité distincte entre activités SIEG et les autres.

Article 32

La date de transmission au préfet du projet de convention d'utilité sociale est repoussée au 1^{er} juillet 2019.

Sa conclusion peut être repoussée d'un an renouvelable une fois en cas de projet de rapprochement avec un ou plusieurs autres organismes.

Annexe

Art. L. 423-2

I. - Les organismes mentionnés à l'article L. 411-2, qui gèrent moins de 15 000 logements sociaux appartiennent à un groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1.

Cette obligation ne s'applique pas :

- aux organismes dont l'activité principale au cours des trois dernières années est une activité d'accession sociale à la propriété au sens du huitième alinéa de l'article L. 411-2 et qui n'ont pas construit ou acquis plus de 600 logements locatifs sociaux au cours des six dernières années ;
- aux organismes ayant leur siège dans un département dans lequel aucun autre organisme ou société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 n'appartenant pas à un groupe au sens de l'article L. 423-1-1, ni aucun groupe au sens du même article, n'a son siège.

Un groupe d'organismes de logement social au sens de l'article L. 423-1-1 gère au moins 15 000 logements ou constitue l'unique groupe de logement social ayant son siège dans un département.

II. - Lorsqu'un organisme mentionné à l'article L. 411-2 ne respecte pas l'obligation mentionnée au premier alinéa du I, le ministre chargé du logement peut le mettre en demeure de céder tout ou partie de son patrimoine ou tout ou partie de son capital à un ou plusieurs organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 ou sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 nommément désignés, ou de souscrire au moins une part sociale d'une société anonyme de coordination. Dans ce cas, le ministre peut également, après avis de la commission mentionnée à l'article L. 452-2-1-1, mettre en demeure soit un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 ou une société d'économie mixte agréée en application de l'article L. 481-1 d'acquiescer tout ou partie des logements ou tout ou partie du capital d'un organisme qui ne respecte pas l'obligation prévue au premier alinéa du I, soit une société de coordination mentionnée à l'article L. 423-1-2 et ses actionnaires de permettre à cet organisme de souscrire au moins une part sociale de la société de coordination.

La qualité de gestion technique et financière de l'organisme ou de la société acquéreur doit avoir été constatée à l'occasion d'un contrôle ou d'une évaluation prévus à l'article L. 342-2.

En cas d'acquisition des logements, l'opération ne peut avoir pour effet d'accroître de plus de 20 % le nombre de logements locatifs sociaux gérés par l'organisme ou la société d'économie mixte mis en demeure, sauf en cas d'accord de sa part, et ne peut pas excéder sa compétence géographique. En cas d'acquisition de capital ou de souscription d'au moins une part sociale d'une société de coordination, l'opération ne peut avoir pour effet d'augmenter de plus de 20 % le nombre de logements gérés par l'organisme ou la société mis en demeure ni par le groupe auquel il appartient, sauf en cas d'accord de sa part.

Une aide mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 452-1 peut être accordée à l'organisme ou à la société mis en demeure.

En cas de désaccord constaté six mois après la mise en demeure sur le prix d'acquisition des logements ou du capital d'un organisme, le ministre chargé du logement en fixe le prix après avis de la commission mentionnée à l'article L. 452-2-1-1. Les litiges relatifs à la fixation du prix sont portés devant la juridiction administrative.

III. - Le présent article ne s'applique pas aux organismes dont le siège social est situé en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et en Corse.