



AVIS

SUR L'AVANT-PROJET DE LOI ¹

Evolution du Logement et de l'Aménagement Numérique

(ELAN)

Vu le décret n° 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville,

Vu l'article 7 du Règlement intérieur du CNV,

Vu la saisine du 25 janvier 2018 de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) au secrétariat du CNV, sollicitant un avis du CNV sur l'avant-projet de loi Logement ELAN (version du 18 décembre 2017),

Vu les délais contraints pour apporter un avis,

Le CNV s'est réuni en séance plénière le jeudi 8 février 2018 au matin et a tenu, à la suite, un groupe de travail et de réflexion dédié, pour débattre des articles dont les enjeux sont particulièrement en lien avec les QPV.

- La restructuration du secteur (*Article 25*),
- La vente HLM (*Article 25*),
- La politique de loyers (*Article 25*),
- La Commission d'attribution des logements (*Articles 30 et 32*).

Le CNV a par ailleurs analysé l'avant-projet de loi dans son ensemble et propose des points d'attention.

Le CNV, vu les délais contraints, et après consultation électronique de l'ensemble des membres, a adopté le 22 février 2018 l'avis suivant.

¹ Version du 18 décembre 2017

A- LA RECONFIGURATION DU SECTEUR (article 25)

Quelques remarques liminaires relatives à l'article 25 :

- Le CNV souhaite réaffirmer son attachement aux mesures liées à la mixité sociale et à l'égalité des chances dans l'Habitat inscrites dans le Titre II chapitre 1 et 2 de loi Egalité et Citoyenneté (*avis CNV adopté le 17 mars 2016*).
- **Le CNV relève avec satisfaction que :**
 - o l'article 25 sera débattu lors des sessions parlementaires mais **regrette que les études d'impact n'aient pu être disponibles** et demandent qu'elles puissent être communiquées prochainement,
 - o que l'objectif d'un niveau de seuils de logements obligatoire pour organiser le mouvement de concentration ne soit pas retenu.

Le CNV sera attentif :

- **au mouvement de concentration des acteurs** qui devra tenir compte en priorité des spécificités territoriales et du lien de proximité nécessaire à conserver, voire à favoriser, notamment dans les QPV. Il ne peut y avoir des territoires sans opérateur HLM de proximité au moment où le gouvernement lance le plan « Action cœur de ville » et priorise la revitalisation des centres bourgs dont l'objectif est justement de maintenir un lien de proximité avec le citoyen-habitant où qu'il réside. Par ailleurs, toute opération de rapprochements, de fusions, doit prendre en compte un équilibrage dans la répartition des patrimoines entre bailleurs sociaux et niveaux de loyers proposés, et tirer les enseignements du fonctionnement au quotidien de la gestion dans les quartiers sans dégradation pour les habitants,
- **aux éventuelles économies d'échelle dégagées**, qu'elles puissent bénéficier aux utilisateurs finaux, les habitants. Des rapprochements de bailleurs se sont déjà opérés et des outils de mutualisation mis en place (GIE notamment). Si la mutualisation de fonctions telles que l'ingénierie de projets tant en gestion urbaine de proximité qu'en opérations de renouvellement urbain peuvent le justifier, la maîtrise des coûts et les économies d'échelle plus globalement liées aux regroupements, sont parfois plus difficiles à apprécier. Les effets peuvent être contre productifs - des groupes HLM n'ont pas nécessairement les trajectoires de maîtrise des coûts les plus remarquables. A cet égard les conclusions des études d'impact seraient utiles,
- **à l'organisation du suivi des politiques et des volumes de cessions de logements au niveau d'un territoire (intercommunalités, métropole, ETP)**. Les ventes de logements sont un indicateur suivi dans les conventions d'utilité sociale (CUS). Lors des commissions intercommunales du logement, la présentation, par chacun des bailleurs, des programmes de vente de logements mis en vente, renforcerait la transparence de la politique de mixité mise en œuvre.

Le CNV préconise de :

- ne pas allonger à 10 ans **le délai actuel de 5 ans de prise en compte du logement social vendu. Maintenir dans le quota SRU les logements sociaux jusqu'à 10 ans après leur vente est un assouplissement à la loi SRU** notamment sur les territoires en zone tendue. Cela aura

un impact direct sur la dynamique de construction et de l'offre nouvelle de logements sociaux sur des territoires où l'objectif est en priorité un choc de l'offre de logements,

- **sécuriser la vente dans les QPV** au regard de la solvabilité de l'occupant et s'assurer que les bailleurs mettent en place les conditions de gestion et d'entretien des nouvelles copropriétés lorsqu'il s'agit de vente en collectif ou que le bailleur social ou privé reste propriétaire majoritaire,
- assouplir les ventes des bailleurs des logements dans les QPV non inscrits en convention de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU). L'objectif de mixité doit être poursuivi sur l'ensemble des QPV et la vente de logement à l'occupant en est un vecteur.

Le CNV demande que, dans les textes organisant l'expérimentation d'une réforme de la fixation des loyers, soient précisées :

- la définition de la contribution locative des ménages et son mode de calcul en distinguant bien la part relevant du loyer et celle des charges. En effet, les loyers et des charges ne suivent pas la même dynamique de croissance, qui est dépendante de la politique de gestion interne du bailleur,
- l'instance qui va déterminer et fixer la contribution locative (plancher/plafond) des ménages pour assurer une harmonisation des pratiques et une reconnaissance des critères retenus pour le calcul,
- Les modalités de révision de la capacité contributive des ménages.

Le logement social fonctionne sur un loyer fondé sur les coûts de construction permettant un équilibre financier à long terme des opérations de construction, ce qui a permis la production d'un parc important et d'un réseau solide d'opérateurs, à la différence de nombreux pays de l'Union européenne. Le dispositif mis en place, combiné avec l'évolution des revenus et de la clientèle HLM, a conduit à ce **que pour la moitié des locataires, le loyer soit pris en charge pour partie par les aides personnelles**. Le CNV note que ce budget, correspondant à un tiers de la masse des loyers du secteur HLM, est équivalent aux montants versés dans le parc locatif privé.

Or, le dispositif ne permet pas d'accueillir les ménages situés dans des tranches de revenus très basses. Cette double logique d'accueil des ménages très pauvres, et de réduction de la dépense publique ne concerne pas uniquement les quartiers de la politique de la ville et renvoie à une évolution globale de l'équilibre financier du secteur social.

B- LES MISSIONS DE LA COMMISSION D'ATTRIBUTION ET LA POLITIQUE D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS (article 30 et 32)

Dans le cadre de l'évolution des **missions de la commission d'attribution de logements et la simplification des procédures d'attribution- articles 30 et 32 de l'avant-projet de loi**, le CNV relève que **la mobilité des ménages** dans le parc social est de longue date un point d'attention pour une meilleure fluidité et utilisation du parc social.

Quelques remarques préliminaires relatives aux articles 30 et 32 :

La revue périodique de la situation des occupants est une mesure que soutient le CNV à condition que cela concoure à une fluidité et à une mutabilité accompagnée et raisonnée.

Le CNV préconise que pour les quartiers prioritaires la double logique de donner aux habitants la **possibilité de bouger et l'envie de rester** soit au cœur de l'approche des notions de mobilité et de mixité. Le CNV souligne que l'examen des situations individuelles **doit s'organiser dans le respect des principes de transparence de la gestion des demandes et de neutralité dans l'attribution du logement.**

Le CNV propose que soient être mises en œuvre des mesures telles que :

- une cotation et une anonymisation des demandes de logement,
- une présence des habitants des quartiers, avec un statut observateur, au sein des commissions,
- une transparence renforcée sur le patrimoine vacant des bailleurs par quartiers et par territoires,
- **à ne pas imposer systématiquement une hausse de loyers notamment lorsqu'il s'agit de répondre à des situations de mutation liées à des aspects de sous occupation ou sur occupation.** En fonction de l'antériorité de l'occupant dans le logement et de sa situation familiale, la proposition d'un nouveau logement peut conduire à faire face à une augmentation de loyer conséquente alors même que la surface du loyer diminue ; par exemple, le loyer d'un T2 récent peut être plus élevé qu'un T5, ce qui conduit à restreindre les conditions de fluidité dans le parc d'un bailleur,
- une approche inter bailleurs dans le cadre des mutations et attribution de logements,
- des sanctions aux bailleurs en cas de non-respect des objectifs d'attribution inscrits dans la loi Egalité et Citoyenneté, voire des objectifs inscrits dans les contrats de villes.

Le CNV demande que quelle que soit l'instance d'examen des demandes d'attribution de logement et leur suivi, une attention particulière au respect des engagements des partenaires pour les quartiers prioritaires et à l'équilibre territorial soit exigée. **Toute attribution et demande de dérogation en ou hors QPV devrait faire l'objet d'un suivi plus encadré et l'application de sanctions, telle que prévue par la loi Egalité et Citoyenneté, renforcée.**

Le CNV propose que soit intégrées **des mesures de renforcement de la mutation notamment dans le patrimoine situé en zones tendues et en QPV lors d'examen de situation de sous et sur occupation.** Le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre indique que le parc HLM comporte de nombreuses situation de surpeuplement 776 000 ménages, soit 16,8% du parc social dont 72 800 sont considérés en sur peuplement accentué. Notamment les familles nombreuses en Ile de France (57% vs 40% en France). Le CNV rappelle que les situations de surpeuplement ont des effets majeurs sur la vie sociale et l'environnement familial mais également sur la santé physique et psychique des adultes et enfants, avec le développement de sentiments de honte, de fatigue récurrente, des situations de maltraitance.

Le CNV préconise que lors de la revue des situations individuelles notamment en zones tendues soit appliqué systématiquement un surloyer en cas de dépassement des plafonds de ressources, sans que ce dépassement n'entraîne la perte du droit au maintien dans le logement. Par ailleurs, pour maintenir un objectif de fluidité et de mobilité dans le parc social, le CNV propose, en cas de dépassement important et constant du plafond de ressources, que soit appliquée la perte du droit au maintien accompagnée de la mise en place d'un calendrier de la mutation.

Enfin le CNV propose que la commission d'attribution assure **un suivi et une mise en œuvre systématique des mesures d'accompagnement de la mutation.**

Le **CNV rappelle que « la notion de mixité sociale ne se décrète pas. Elle est à considérer avec beaucoup de précaution au regard des expériences passées et vécues dans les territoires, notamment dans le cadre des sites PRU avec les sites associés, et de surcroît en lien avec la loi sur le Droit au Logement Opposable (DALO) dont il faut éviter une vision trop statique. Les effets de la mise en œuvre du DALO sur des sites PRU ou prioritaires, faute d'espaces d'accueil alternatifs, font partie des craintes récurrentes au sein du CNV. L'affectation des ménages désignés comme prioritaires et/ou ou relevant du DALO peut recréer des formes de ségrégation dans les quartiers rénovés d'origine ou se télescoper avec le parcours résidentiel des ménages à reloger issus du parc de démolition. La réponse appropriée se situe sans doute dans une véritable organisation partenariale sur les territoires concernés ».** Extrait avis CNV du 17 mars 2016 sur la loi Egalité et Citoyenneté.

Le CNV souhaite que soit affirmé dans la loi que :

- **les attributions de logements sociaux dans le cadre du DALO (Droit Au Logement Opposable) ne puissent pas être proposées dans les QPV² et précise que l'offre de relogement des ménages DALO dans le parc de logement social non situé en QPV est un vecteur de mixité sociale. Pour rappel, un dernier rapport de l'Agence Nationale de Contrôle du Logement Social (ANCOLS) indiquait qu'il existait plus de 1 Million de logements sociaux hors QPV à bas loyer,**
- Les modalités de politique d'attribution de logements soient plus attentives aux occupants les plus modestes au regard de critères de stricte solvabilité.

Le CNV ne peut qu'être favorable à toutes mesures favorisant la mixité sociale, tout en notant qu'en secteur très social, l'enjeu est moins de mélanger des ménages modestes avec des ménages aisés que des ménages modestes avec des ménages pauvres et très pauvres. Cette notion de mixité sociale est donc à réinterpréter selon une approche très pragmatique.

Le CNV attire l'attention sur l'intérêt de mettre à profit le délai d'une année pour tirer un bilan du fonctionnement des conventions d'utilité sociale (CUS) et de ce qu'elles apportent en matière de qualité de services aux habitants et en matière de facilité d'accès au logement social pour tous les ayants droits.

² La Fondation Abbé Pierre est opposée à la proposition d'interdire tout relogement de DALO en QPV. Il lui semble préférable de raisonner à l'inverse et imposer des quotas de relogements DALO hors QPV : interdire le relogement des bénéficiaires du DALO en QPV ne ferait que restreindre l'offre, d'autant que certains ménages souhaitent y habiter et que le **public est plus hétérogène que le stéréotype dans lequel il est trop souvent enfermé.**

C- AUTRES ARTICLES DE L'AVANT PROJET DE LOI : points d'attention

Le CNV souhaite apporter sa contribution à l'ensemble des articles constituant l'ensemble de l'avant-projet de loi ELAN et propose de retenir les points d'attention ci-après.

Le CNV retient que le gouvernement souhaite, pour soutenir la politique d'offre de logements sociaux, encourager la mobilisation du foncier y compris le foncier public, particulièrement en zone tendue. Il faudra être attentif à la cohérence des PPA (*Projet Partenarial d'Aménagement*) dans le cadre des conférences intercommunales du logement prévues par la loi Egalité Citoyenneté pour que ce soit effectivement pris en compte.

Le projet de loi dans son article 4 prévoit le développement des consultations par voie électronique en matière d'enquête publique. **Le CNV a prévu en 2018 de travailler sur la question des laissés pour compte de la société numérique.** Il prendra donc en considération dans ses travaux les questions ayant trait à la participation des citoyens privilégiant les échanges électroniques, ce qui nécessitera une intensification de la formation et le développement de méthodes alternatives ou complémentaires de communication dans les relations avec les citoyens.

Favoriser **la transformation de bureau en logements (Article 9)** semble concerner les cœurs de ville traditionnels. Dans le cadre de la politique de la ville, le renforcement de l'attractivité des quartiers avec des apports d'espaces de travail tertiaire, notamment pour les associations qui ont souvent une mission de service public, relèvent d'une problématique inverse qu'il convient de ne pas ignorer.

Concernant la modification de l'art. **L152-6, le CNV sera être attentif à ce que la nouvelle rédaction ne puisse s'interpréter comme un détournement implicite** des objectifs de production en locatif social dans des quartiers centraux ou péricentraux.

Le CNV sera particulièrement **attentif à ce que les nouveaux programmes accession, développés en QPV, puissent offrir un haut niveau de qualité et de garanties aux acquéreurs et occupants.**

Les simplifications évoquées dans le cadre de l'article 22 (VEFA) ne devront pas conduire à des productions de qualité inférieure par rapport aux usages courants en matière de programme accession.

Le CNV retient qu'en matière de construction, les normes sont avant tout de natures privées et que la simplification normative échappe en grande partie à l'action publique, car elle est liée à des dispositifs d'assurance et de garantie.

Toute simplification devrait s'accompagner d'une analyse précise des gains à court terme et des risques à long terme. L'expérience de la réhabilitation du parc fournit de nombreux exemples d'économies prévues à la construction qui se soldent par des dépenses significatives ultérieures.

Le terme de simplification ne peut que susciter l'adhésion. Cependant l'avis des architectes des bâtiments de France (ABF) doit être considéré avec intérêt quel que soit l'objet de la consultation (lutte contre l'habitat indigne ou pose de pylône de téléphonie mobile) et sur l'ensemble des QPV. Ces consultations contribuent à assurer une valorisation des bâtis historiques et contemporains présents sur les territoires et notamment dans les quartiers. L'inclusion de ces ensembles dans le patrimoine architectural national est un vecteur de valorisation et de banalisation qui ne peut que profiter à l'image des quartiers, et à leur juste représentation historique.

Si la question réside dans les délais de réponse (ou de silence) des ABF comme des diverses autorités compétentes, **il s'agit de moderniser les méthodes de travail et de communication entre les divers partenaires administratifs de l'urbanisme.**

Concernant la garantie VISALE dans le cadre de la création du bail mobilité (article 29), le CNV sera très attentif à ce que les populations issues des QPV, tout spécialement les jeunes en mobilité professionnelle ou apprentissage puissent bénéficier de ce type de garanties.

Le CNV observe que des quartiers centraux de bourgs sont des quartiers prioritaires et à cet égard il ne peut qu'appuyer toute initiative destinée à la revitalisation des centres villes. Les procédures mises en place dans la cadre de la politique de la ville peuvent être adaptées à la revitalisation des centres villes, comme l'ont montré des opérations déjà engagées en quartiers anciens avec l'ANRU.

Le CNV considère **que l'amélioration des copropriétés (article 52)**, qui concernent un quart du parc des quartiers prioritaires est un enjeu majeur. A cet égard il estime qu'il faut pleinement tirer parti de l'arsenal législatif existant et accroître significativement les moyens destinés notamment à la formation et l'information des copropriétaires et de leurs conseils syndicaux. Dans le cas des copropriétés où dominent les propriétaires bailleurs, mieux associer les résidents au bon fonctionnement de la copropriété.

Pour l'article 52 comme pour l'article 16, le CNV a prévu dans ses axes de travail 2018 d'étudier la question des laissés pour compte de la société numérique. Le cas du bail numérique illustre, parmi d'autres sujets, l'importance de lutter contre l'illettrisme électronique.

Par ailleurs, il est à espérer que la généralisation du BIM (ou Modélisation des informations du bâtiment) puisse contribuer si ce n'est à réduire la sinistralité et les mal façons dans les projets neufs et de rénovation, du moins à réduire les coûts et les délais d'intervention et de réparation.

Enfin, le CNV souligne son attention pour que les équipements à haut débit irriguent les quartiers prioritaires au même titre que les autres territoires et que le déploiement des réseaux de fibres profite à l'enfouissement des réseaux dans le tissu urbain, ce qui contribue à l'amélioration de l'image des quartiers.

D- LOI EGALITE ET CITOYENNETE : UNE MISE EN APPLICATION A RENFORCER

Comme rappelé en propos liminaire de l'article 25, le CNV réaffirme son attachement à l'application des mesures de la loi Egalité et Citoyenneté qui viennent renforcer la loi SRU.

Le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre constate que :

- les QPV accueillent 30% du parc de logement social alors qu'ils ne représentent que 8% de la population totale,
- 28,5% des attributions de logements en QPV reviennent au ¼ des ménages les plus pauvres contre 18,7% des attributions hors QPV.

Le CNV souligne qu'il est urgent d'infléchir les politiques d'attribution, de fixer des échéances et des modalités de suivi des objectifs.

Depuis la promulgation de la loi Egalité et Citoyenneté, l'établissement des conférences intercommunales de logement (CIL) rendues obligatoires et leurs déclinaisons en conventions intercommunales d'attributions des logements (CIA) peinent sur de nombreux territoires. Des

difficultés évoquées relèvent des évolutions des périmètres des EPCI, d'une incompréhension du texte de loi et des volontés partenariales non partagées.

Le CNV remarque que le bilan, à ce stade, est décevant et que les EPCI, chefs de file sur les territoires, devraient être plus engagés. La compétence Habitat est désormais au niveau de l'intercommunalité et donc devrait permettre une organisation simplifiée si les ambitions sont partagées.

Le CNV préconise de rappeler aux Préfets les ambitions et les calendriers pour maintenir une dynamique et prioriser sur les territoires ces enjeux de politique de la ville.

Le CNV rappelle les 2 objectifs d'attributions de logements indiqués dans la loi Egalité et Citoyenneté

- **25% d'attributions hors QPV pour les demandeurs du 1^{er} quartile de revenus** et ou personnes relogées dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine
- un taux minimum d'attributions de logements en QPV aux **$\frac{3}{4}$ des ménages qui disposent des ressources les plus élevées. A défaut le taux est de 50%.**

Ces taux peuvent être adaptés en fonction des orientations des CIL et sous réserve de l'approbation des Préfets.

Au regard des bilans par territoire, le CNV note que le taux minimum d'attributions de logements en QPV pourrait être plus élevé. **Le CNV préconise que ce levier de mixité sociale et de rééquilibrage territorial soit intégré dans la loi ELAN et porté au niveau moyen constaté soit 75%.**