

Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« Elan ») : un texte globalement inquiétant

Analyse et propositions de la Fondation Abbé Pierre

Puisqu'il doit être débattu ces prochains mois, la Fondation Abbé Pierre attend du projet de loi « Elan » qu'il serve le plan quinquennal pour le logement d'abord porté par le gouvernement afin d'orienter l'ensemble des acteurs, publics et privés, vers la production de logements abordables et leur attribution aux personnes mal-logées. Cependant, plusieurs mesures entrent en contradiction avec cet objectif et confirment, après la baisse des APL et les coupes subies par les bailleurs sociaux dans le cadre de la loi de finances pour 2018, le décalage entre les déclarations de principe et les actes du gouvernement en faveur des plus modestes.

La Fondation Abbé Pierre fait donc plusieurs propositions destinées à améliorer le texte, dans le sens de ses [15 propositions pour sortir de la crise du logement](#) et de son plan [« sans-domicile : objectif zéro »](#).

Construire plus, mieux et moins cher des logements sociaux

La cession du foncier public avec décote (article 6)

La vocation de ce dispositif est de favoriser l'offre de logement abordable et de garantir, en contrepartie de l'avantage accordé, une proportion de logements sociaux.

Le foncier public est précieux pour atteindre cet objectif et ne devrait pas servir à faciliter l'installation d'activités commerciales. La perspective de réduire la surface affectée au logement de 75 % à 50 % aura comme conséquence probable de baisser la production de logements sociaux dans une période où les organismes sont déjà mis en difficulté, alors que la demande reste forte et la réponse proportionnellement faible.

La production de logements doit rester une condition « essentielle » du dispositif de décote sur la cession des fonciers publics.

Par ailleurs, seules les aires d'accueil temporaire des gens du voyage sont assimilées aux logements sociaux pris en compte dans le calcul de la décote.

Il est proposé d'ajouter les terrains familiaux prévus par les schémas départementaux d'accueil.

Evolutions du secteur du logement social (article 25)

Le projet de loi veut encourager le regroupement des organismes de logement social pour pérenniser leur activité et leur patrimoine grâce à des économies d'échelle (escomptées mais non chiffrées), une solidarité financière et le partage de ressources (en élargissant les possibilités de prêts entre organismes de différentes natures). Pour cela, il instaure une obligation de fusion des organismes possédant moins de 15 000 logements au sein de trois types de structures : une société de coordination, un groupe dont la maison mère est un organisme HLM ou une SEM, un groupe dont la

maison mère est d'une autre nature (sans précision quant à la nature de l'entreprise et son lien avec le secteur du logement social).

Le projet de loi opère ainsi une profonde réforme du modèle du logement social, dont il faut s'assurer qu'elle n'en bouleverse pas trop l'équilibre.

Le regroupement d'organismes HLM doit en effet tenir compte du découpage des territoires et ne pas nuire à leurs missions sociales. Le regroupement des OPH rattachés au même EPCI s'inscrit dans la logique d'une gestion intercommunale des attributions et, plus généralement, du développement des compétences liées à la politique du logement à ce niveau.

Cependant, au moment où la baisse de recettes des organismes Hlm décidée au nom d'impératifs budgétaires aura déjà de lourdes conséquences, il est fort douteux qu'un regroupement permette en soi d'améliorer le service rendu aux locataires et de dégager une offre suffisante pour répondre aux besoins. D'autant qu'il n'est pas établi qu'il permette de tant réduire les frais de gestion, dès lors que les plus gros organismes sont aussi ceux qui affichent les frais les plus importants¹. Le regroupement apparaît plutôt comme un moyen de compenser le désengagement de l'Etat dans le logement social.

Le projet de loi et l'étude d'impact ne permettent pas d'envisager précisément la gouvernance de ces groupes et l'équilibre des pouvoirs entre leurs membres, de percevoir les limites de la circulation des fonds propres et des moyens de contrainte financière, comme la vente des logements sociaux par exemple, et font craindre un affaiblissement considérable du secteur.

Quid également de la présence de l'Etat ou des élus, et de la représentation des locataires permettant d'assurer l'intérêt général des décisions stratégiques ?

A ce stade, le texte n'apporte aucune garantie sur la bonne gestion et la pérennité du logement social abordable.

La vente des logements sociaux (article 29)

Pour atteindre les objectifs gouvernementaux de vente des logements sociaux (40 000 logements par an, autant que l'objectif de production des PLAI), le projet de loi crée une société qui aura pour seul objet l'achat et la vente des logements âgés de plus de 10 ans, à l'unité ou en bloc.

Les logements restent gérés par les bailleurs sociaux tant qu'ils ne sont pas vendus. Ces logements peuvent être vendus à leurs occupants et, pour les PLS de plus de 15 ans, à des organismes de droit privé. En l'absence de volonté d'achat des locataires de PLUS ou de PLAI, la loi reste silencieuse sur le devenir des logements et de leurs occupants.

La vente des logements sociaux à leurs occupants, qui peut participer à l'accession sociale à la propriété, est acceptable dès lors qu'elle reste résiduelle (bien qu'elle soit contradictoire avec l'extinction des APL accession dans le budget 2018). Mais elle ne peut pas constituer une politique de compensation des baisses de ressources des organismes HLM, comme l'explique l'étude d'impact. Avec près de 2 millions de ménages en attente d'un logement social, il n'est pas concevable de se défaire massivement d'un patrimoine constitué après des années d'investissements publics.

La Fondation Abbé Pierre n'est donc pas favorable à la création d'un nouvel instrument spécifiquement dédié à l'achat d'immeubles HLM entiers et leur revente à la découpe, les sociétés de vente.

¹ « Sur la période 2013-2015, le coût de gestion maximal demeure celui des organismes gérant plus de 12 000 logements ». Ministère de la Cohésion des territoires, « Les organismes de logement social. Chiffres clés 2015 », 2017.

Elle s'inquiète en outre de **la privatisation** qui s'opère ainsi **du logement social** et qui va **à l'encontre du besoin de maintenir un parc immobilier à loyer ou à prix maîtrisé, d'autant plus qu'il a été construit et acquis avec l'argent public**. De manière inédite, le projet de loi :

- Permet la vente aux collectivités et à leurs groupements (placés en troisième position de priorité après les occupants et les bénéficiaires de l'accession sociale à la propriété) en supprimant l'engagement de les mettre à disposition des personnes défavorisées durant au moins 15 ans, ce qui est difficilement compréhensible.
- Permet la vente des logements « PLS » construits ou acquis depuis plus de 15 ans à des entreprises de droit privé (banques, assurances, fonds divers...), sans limite à la spéculation.
- Prévoit que la vente entraîne la résiliation du conventionnement et donc la sortie définitive du logement du parc social et, pour les PLS vendus occupés à des entreprises, l'expiration de la convention au départ des locataires en place.
- Allège considérablement les procédures d'autorisation des programmes de vente. L'identification des logements à vendre dans la convention d'utilité sociale validée par le préfet vaudra accord de vente. Si le maire reste consulté sur l'opportunité des ventes décidées, son accord n'est plus requis : il ne peut donc plus s'y opposer, d'autant que son droit de préemption est supprimé.
- Comptabilise les logements vendus à leurs locataires au titre de la loi SRU pendant 10 ans. Inciter les organismes à vendre davantage tout en préservant virtuellement les logements vendus dans le décompte des communes SRU en vue de les exonérer de leurs obligations est un contresens.

Quels objectifs de production ? (Article 52)

Parallèlement, aucun objectif de production n'est affiché dans le projet de loi, aucune volonté de produire davantage de logements sociaux. Au contraire, le projet de loi veut favoriser le logement intermédiaire en imposant l'inscription de cette typologie dans les PLH et les PLUIH en zones tendues. **Pour la Fondation Abbe Pierre, le logement intermédiaire n'est pas la priorité**. Déjà excessivement soutenu financièrement et politiquement, s'il l'est davantage, ce sera au détriment du logement social. Plusieurs autres mesures peuvent au contraire répondre aux besoins de tous sur tous les territoires et éviter les reports d'un produit vers l'autre.

- Sur le modèle de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, la Fondation préconise l'adoption d'une loi de programmation pluriannuelle de logements sociaux, de logements privés à vocation sociale par an et de logements intermédiaires, qui apporte une réponse claire aux besoins, une transparence, un financement et une continuité de l'action publique en matière de construction.

Elle propose également :

- De **contingenter la production de logements intermédiaires en zones tendues** en la rapportant à la production de logements très sociaux, afin de garantir la réponse à tous les besoins.
- D'**encadrer la typologie de logement dans les objectifs triennaux de la loi SRU**. Près de 75 % de demandeurs de logements sociaux relèvent des plafonds de ressources correspondant à des PLAI et moins de 5 % aux plafonds des PLS. Il est donc proposé, sur les communes qui n'ont pas atteint leurs objectifs, la production d'*a minima* 35 % de

logements PLAI et que la part de production en PLS ne dépasse pas le taux de logement sociaux déjà existants dans la commune².

- On peut enfin s'interroger sur **l'assouplissement des règles d'accessibilité des logements aux personnes handicapées** : la réduction l'objectif de 100 à 10 % de la production neuve est tellement importante qu'elle **fait craindre avant tout une régression dans la réponse apportée aux besoins**. Le projet de loi ne se fonde sur aucune étude chiffrée et ne met en avant qu'un unique motif économique. La production de logements évolutifs est sans nul doute une perspective intéressante, mais elle n'est encore qu'expérimentale.

La mobilité résidentielle ne passe pas par la baisse des protections locatives

La protection qu'apportent le statut locatif issu de la loi de 1989 ou le droit au maintien dans les lieux dans le parc social (sauf exceptions) est essentielle, le fruit d'un équilibre longuement recherché et trouvé. **Les locataires ne sont pas en demande de précarité, mais de sécurité. Les bailleurs aussi.** Ce qui empêche principalement la mobilité des locataires et qui pousse les bailleurs à réclamer toujours plus de garanties, c'est **le montant des loyers** qui a crû, ces 15 dernières années, dans une proportion plus forte que le pouvoir d'achat (quand bien même ils se stabiliseraient aujourd'hui dans certaines zones de France). Dans le parc social, au-delà d'une production insuffisante, **le manque de transparence dans l'attribution des logements sociaux et l'insuffisance des mutations** entravent la mobilité des mal-logés à l'entrée et au sein du parc.

Le bail mobilité (Article 34)

La Fondation Abbé Pierre s'oppose fermement à cette mesure qui nie le rapport inégal entre propriétaire et locataire au sein de la société, et tout particulièrement dans les zones tendues.

Les protections locatives sont justifiées par le fait que le logement occupé est la résidence principale du locataire. **Celui qui ne dispose pas d'un autre logement sera inévitablement mis en difficulté à la fin du bail mobilité.** La mobilité devient alors forcée et un risque locatif pour tout un pan de candidats locataires étudiants ou précaires, au risque d'engendrer des procédures d'expulsions locatives supplémentaires (en contradiction avec le plan de prévention annoncé par le gouvernement au mois de mars). Alors qu'une minorité des locataires est réellement mobile, le bail mobilité expose tous les autres à l'insécurité résidentielle.

Ce bail, pour aller dans le sens du gouvernement, ne peut être destiné qu'à ceux qui sont en déplacement professionnel ou du fait de leur formation et qui justifient à l'entrée dans le logement d'une autre résidence. C'est ce qu'indique le Conseil d'État dans son avis, partant du principe que le bail mobilité ne concernera pas les résidences principales.

Outre la brève durée du bail, **les locataires sont privés de plusieurs protections importantes** : les diagnostics techniques (énergétiques, plombs, état d'installation d'électricité...) ne seront pas annexés au bail, plus de possibilité de recours en cas d'indécence du logement sans remise en cause du contrat, pas de quittance de loyer gratuite, pas d'activation du dispositif de prévention des expulsions locatives en cas d'impayés (délai de 2 mois entre le commandement de payer et l'effet de

² Aujourd'hui, les communes SRU doivent produire seulement 30 % de logements PLAI et peuvent produire jusqu'à 20 ou 30 % de logements PLS.

la clause résolutoire, signalement au préfet et à la CCAPEX), impossibilité de donner mandat d'agir en justice à une association de défense lorsque plusieurs locataires sont victimes d'un abus de la part du même bailleur...

L'exemple du Royaume-Unis, qui a instauré un bail d'une durée de 6 à 12 mois, le « Assured shorthold tenancy » (AST), est éloquent. D'après le National Audit Office, l'explosion du nombre de ménages sans domicile, passé de 48 000 en 2011 à 77 000 en 2017, peut être attribuée à hauteur de 74 % à des fins de contrats de ce type, qui ont précipité vers le secteur de l'hébergement trois fois plus de ménages qu'il y a sept ans (National Audit Office, « Homelessness », 2017).

La loi française permet déjà parfaitement la mobilité pour les locataires et les propriétaires, pour les locations vides comme meublées (bail d'un an, ou de 9 mois pour les étudiants). Des baux dérogatoires existent déjà pour des courtes durées (meublés de tourisme, locations saisonnières, occupation temporaire des locaux vacants...). Les locataires peuvent déjà quitter leur logement quand ils le souhaitent.

Si seul le dépôt de garantie pose problème, il est possible d'aligner celui du bail meublé sur celui des logements vides (2 mois contre 1 mois), de le supprimer ou de promouvoir des aides comme l'avance Loca-Pass d'Action Logement.

Pour **remplir l'objectif du gouvernement d'action interministériel de prévention des expulsions**, c'est-à-dire une baisse du nombre d'expulsions, la Fondation propose :

- D'appliquer le principe de proportionnalité en prenant en compte les conséquences de l'expulsion dans l'attribution du concours de la force publique pour le ménage qui ne trouve pas de solution de logement. Les conséquences de l'exécution d'une décision d'expulsion sont telles qu'elles ne peuvent être ignorées. L'indemnisation (le plus souvent à hauteur du loyer) et le caractère temporaire du refus de concours de la force publique sauvegardent l'intérêt du propriétaire. La CEDH dans sa jurisprudence rappelle la nécessaire proportionnalité entre la réalisation d'une expulsion locative et l'atteinte à certains droits fondamentaux comme le droit à une vie privée et familiale, la dignité humaine, l'intérêt supérieur de l'enfant...
- De mettre en œuvre la Garantie universelle des loyers, votée avec la loi Alur, destinée à protéger l'ensemble des bailleurs (personnes physiques ou morales) contre les impayés de loyers et à favoriser leur détection précoce, pour prévenir efficacement les expulsions locatives.
- De mieux contrôler les congés, qui occasionnent parfois des expulsions illégitimes. Il est impossible aujourd'hui de connaître le caractère frauduleux du congé-reprise, aucun contrôle *a posteriori* n'étant organisé. De plus, le congé-vente, qui ne trouve aucune justification autre que la possibilité de vendre son bien plus cher, devrait être supprimé (en Allemagne, il n'existe pas).

Le premier obstacle à la mobilité et à l'accès au logement, c'est le loyer (Articles 48 et 49)

L'encadrement des loyers est un facteur déterminant de mobilité et de sécurisation des bailleurs et des locataires dans le parc privé. **L'encadrement de la loi Alur n'est absolument pas déraisonnable** : il intervient sur la base d'une hausse de quasiment 60 % en 17 ans, il ne vise pas une baisse générale des loyers mais seulement des loyers abusifs, il s'agit d'une borne large qui n'interdit les loyers

qu'au-delà de 20 % d'une médiane³ (en autorisant même un complément de loyer). Nous sommes très loin de l'administration du loyer : la loi ne fait qu'imposer un minimum de raison au marché locatif privé.

L'encadrement a plutôt fait la preuve de son efficacité à limiter les abus, en écrétant les loyers les plus indécents. Il a le mérite d'améliorer le pouvoir d'achat des plus modestes à un prix quasiment nul pour l'État. Il serait même la réponse la plus logique à l'argument du prétendu effet inflationniste des APL.

Ni le Conseil constitutionnel en 2014, ni le tribunal administratif en 2017 à Paris et à Lille, n'ont sanctionné le principe de l'encadrement. Seule l'insuffisance de sa mise en œuvre est mise en cause. Il n'est donc pas nécessaire d'abroger l'encadrement et de le remplacer par une expérimentation facultative pour se conformer aux décisions de justice.

- **La Fondation Abbé Pierre demande le maintien de l'encadrement général des loyers en zones tendues, tel qu'adopté par la loi Alur, et la prise d'un décret permettant à l'Etat de le mettre en œuvre progressivement, c'est-à-dire en tout ou partie sur les agglomérations concernées, en se calant sur le déploiement des observatoires locaux des loyers.**

Par ailleurs, la Fondation insiste enfin sur **le maintien de la fonction disciplinaire de la commission de contrôle du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière (CNTGI – article 53)**, avec une présence des associations (de consommateurs...) dans cette instance à parité avec les sièges de professionnels de l'immobilier.

La commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (Article 35)

Suivre dans le temps l'occupation des logements sociaux est une bonne chose, si cette démarche donne réellement lieu à une adaptation du logement aux besoins des ménages. **Cet article doit servir de levier pour impulser une meilleure réponse aux demandes de mutation**, qui constituent, sur certains territoires, jusqu'à la moitié de la demande de logements sociaux.

Aujourd'hui, le plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs doit définir les moyens de favoriser les mutations internes et le nombre de mutations est un indicateur permettant d'évaluer les conventions d'utilité sociale. Manifestement, ces mesures d'ordre général restent insuffisantes.

- La loi pourrait être plus explicite et incitative en imposant aux conférences intercommunales la fixation d'un objectif d'attributions aux demandes de mutation (par exemple en proportion de ce qu'elles représentent dans la demande globale). Mais surtout, **une circulaire doit aborder spécifiquement cet aspect de la réponse à la demande de logement social, fixer des objectifs territoriaux et préconiser des dispositifs sur la base d'un recensement des initiatives.**

De son côté, **la suroccupation ne devrait pas être appréciée au regard des « normes CAF »** dans cet article. Pour les attributions de logements sociaux (et le DALO), la seule référence à la surface du logement ne permet pas d'appréhender correctement la suroccupation et néglige ce qu'implique la

³ 1 105 € pour 3 pièces de 50 m² dans le 20^{ème} arrondissement de Paris, 1 200 € dans le 5^{ème}.

promiscuité au quotidien pour les ménages⁴. D'autres critères sont plus adaptés et doivent être pris en compte, comme l'âge et le sexe des enfants, la typologie et la configuration du logement... (autant d'éléments que l'Insee prend en compte dans l'enquête nationale logement).

La « cotation » de la demande de logement social (Article 36)

La généralisation de la cotation fait partie des propositions de la Fondation Abbé Pierre, qui attire toutefois l'attention sur le fait qu'elle n'est qu'un outil et non une fin en soi. Elle apportera de la transparence dans les attributions des logements sociaux, indispensable au regard de l'opacité qui y règne et qui interroge parfois l'équité du système.

Sa mise en place appelle des précautions :

- Il convient de **s'assurer que les critères de priorité légaux sont respectés** et affectés des coefficients les plus forts. Cette évidence ne l'est pas pour tous, si bien que la cotation pourrait aboutir à ne pas favoriser les personnes mal-logées et prioritaires.
- Il faut **que les logements soient réellement attribués aux candidats dotés du maximum de points**, ce qui n'est pas toujours le cas.
- Il faut aussi **que la cotation s'applique à l'ensemble du parc social et à l'ensemble des réservataires**, une portion libre d'attributions pouvant rester réservée aux cas urgents ou complexes arbitrées dans une commission dédiée.
- **Tous les acteurs locaux impliqués** dans les attributions de logement, y compris les associations, **doivent être consultés** sur cette grille et participer à son élaboration. Et l'avis du CRHH et du PDALHPD devrait également être requis, si ce n'est celui du référent local du Défenseur des droits.
- Enfin, **la sanction des refus de logement est contestable**, si la procédure n'est pas encadrée et qu'un nombre minimal de proposition n'est pas garanti au demandeur qui doit pouvoir exercer un choix sur son futur lieu de vie.

Le décret prévu doit ainsi permettre d'harmoniser les systèmes de cotation pour éviter les inégalités de traitement et garantir la prépondérance des critères nationaux, l'examen des dossiers les mieux cotés par les CAL, la prise en compte de l'ancienneté des demandes, l'évaluation régulière des grilles et de leur résultat, le destin des dossiers refusés par les commissions d'attribution)...

Parallèlement, **aucune préférence communale ne doit intervenir dans le processus d'attribution** qui est un frein reconnu au relogement des ménages en difficultés et un obstacle majeur à une plus grande mixité sociale. Des éléments objectifs du « lien avec la commune » sont déjà pris en compte pour l'attribution des logements sociaux par l'article L. 441-1 du CCH qui prévoit qu'il est tenu compte de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs.

⁴ Cet aspect du mal-logement est décrit avec détails dans le 23^{ème} rapport de la Fondation Abbé Pierre, 2018 : <http://www.fondation-abbé-pierre.fr/nos-actions/comprendre-et-interpeller/23e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2018>.

Améliorer le cadre de vie de tous les habitants, sans exception

Adaptation des règles de décence dans les hôtels meublés et pour la colocation (article 50)

Le projet de loi supprime l'adaptation des règles de décence dans les hôtels meublés, adoptée par la loi Alur. Il est avancé la difficulté de définir un corpus minimal de règles mais surtout le coût financier de l'adaptation des locaux (notamment de moins de 9 m²). La priorité du gouvernement est de maintenir le parc hôtelier pour répondre à l'urgence sociale. **Ce renoncement pur et simple à l'ambition d'édicter de véritables règles de décence pour l'hébergement des plus démunis est inadmissible** et contraire au « logement d'abord ». La perspective ne doit pas être abandonnée et peut, si besoin, faire l'objet d'un étalement dans le temps.

En cas de colocation à baux multiples, quand bien même on accepterait une baisse de surface (passage de 14 à 9 m²), **l'appréciation de la décence en prenant en compte l'ensemble des éléments et pièces du logement peut mener à de nombreuses dérives** et favoriser les marchands de sommeil que le projet de loi entend par ailleurs combattre. La division de pavillons, par exemple, en multiples chambres de 9 m² pourra aboutir à la coexistence d'autant de ménages, au partage d'équipements insuffisants pour leur nombre (toilettes, salle de bain...) et à une dégradation rapide du bien et des conditions de vie de ses occupants.

Lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil (Chapitre III)

La lutte contre l'habitat indigne souffre essentiellement d'un manque de moyens financiers et humains pour suivre et faire aboutir les procédures de police (notamment la réalisation des travaux d'office), repérer les logements concernés, accompagner et reloger leurs occupants. Ces facteurs expliquent principalement la faiblesse de l'action publique pour résorber les 600 000 logements indignes en France.

Faciliter le regroupement des pouvoirs de police au niveau de l'intercommunalité, avec création d'un service intercommunal d'hygiène et de santé, va dans le bon sens. Toutefois, pour renforcer la coordination des actions de repérage de l'habitat indigne et de leur traitement et apporter un appui technique et juridique aux acteurs locaux, la Fondation propose de **consacrer les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI)**, tout en précisant les acteurs associés et leurs compétences (incluses la décence et les copropriétés dégradées).

Renforcer les sanctions à l'égard des marchands de sommeil est une bonne chose. Il convient de prendre des mesures afin d'éviter les situations ubuesques que la Fondation Abbé Pierre a pu rencontrer, comme celle d'un marchand de sommeil condamné à 500 000 € d'amende au moment où les pouvoirs publics lui rachetaient parallèlement son bien à 6,7 millions € pour le démolir ; de tribunaux ne reconnaissant pas la vulnérabilité pourtant manifeste des occupants ; la possibilité de faire traîner les procédures et d'éviter les sanctions grâce à des travaux « cache-misère » ou des montages immobiliers et financiers... Il aussi possible, de :

- **Définir clairement le délit pénal de marchand de sommeil** de manière à ce que les victimes puissent mieux se défendre et être protégées ;
- **Allonger l'interdiction pour les marchands de sommeil d'acheter** un bien immobilier à dix ans.

La simplification par ordonnance des procédures de lutte contre l'habitat indigne doit appeler à la plus grande vigilance : le maniement des textes de police administrative ne doit pas aboutir à une moindre prise en compte des situations d'habitat indigne et défense de leurs occupants. C'est pourquoi **elle ne devrait pas être autorisée sans une évaluation du fonctionnement actuel des textes et de l'administration, et une concertation préalable** impliquant les responsables de l'ordre public, leurs opérateurs et les associations de défense et d'accompagnement des personnes occupants des logements indignes.

Améliorer le droit des copropriétés (Chapitre IV)

La Fondation Abbé Pierre est très attentive à la réforme annoncée des copropriétés car elle considère la copropriété, dans le contexte actuel, comme un système juridique et une gouvernance « à risque », source potentielle de fragilisation des personnes et de dégradation du parc immobilier et, en ce sens, génératrice de mal-logement. Il n'est pas rare de voir des copropriétaires (« marchands de sommeil » notamment) exploiter autant que possible les fragilités du modèle juridique et de gouvernance de la copropriété, donnant lieu à des abus en tout genre aux effets sociaux et économiques délétères.

L'ampleur de l'enjeu et l'importance des modifications rendues possibles par ce projet de loi requièrent l'organisation d'échanges approfondis et l'adhésion préalable d'un grand nombre d'acteurs impliqués dans la gestion des copropriétés ou impactés directement ou indirectement par elle. La Fondation demande donc **l'organisation d'une véritable concertation préalable qui rassemble l'ensemble des acteurs concernés**, sur la base de mesures concrètes proposées par les ministères concernés, et posant les questions de fond liées à un droit de propriété individuel exercé dans un cadre commun, par des propriétaires qui ne sont pas toujours les usagers de l'immeuble lorsqu'ils sont bailleurs. Il s'agit également de garantir la faisabilité d'une réforme très attendue et sa capacité à répondre à l'intérêt individuel des copropriétaires, à l'intérêt collectif des usagers de la copropriété et à l'intérêt général de la société.

La Fondation Abbé Pierre plaide pour **renforcer les droits des locataires dans la copropriété** et leur donner la possibilité de participer aux AG et à leur préparation : introduire une question, faire état d'éventuelles dégradations dans leur logement dont les origines seraient en parties communes, prendre part au débat et que leur avis soit recueillis à chaque vote, accéder aux pièces justificatives des charges et au carnet d'entretien...

Il est également important d'**instaurer un cadre juridique qui ne freine pas et facilite le lien hors AG**. En AG, on ne peut pas décider, discuter et s'informer à la fois. Il ne suffit pas de faciliter la prise de décision, encore faut-il que les décisions soient supportables par les occupants les plus modestes. Les propriétaires doivent pouvoir se décider à partir de résolutions construites en amont, concertées et représentatives des préoccupations des habitants de la copropriété.

Pour cela, la loi pourrait créer des commissions préalables/préparatoires qui seraient optionnelles, mais de droit à la demande d'un ou des copropriétaires ou locataires.

Il est aussi indispensable de **généraliser le fonds de travaux et l'étendre aux petites copropriétés⁵, et que le taux de cotisation (placé sur un compte spécifique) soit plus élevé**. Trop restreint (5 %), il devrait être largement rehaussé. L'intérêt est évident pour l'entretien du parc et l'anticipation de situation de mal-logement, elle renforce la perception et la construction d'une « coresponsabilité » (entre copropriétaires et entre générations) et elle permet d'anticiper les grosses dépenses d'entretien/travaux, parfois dramatiques pour les plus modestes. Ce fonds pourrait, en outre, être mobilisé en cas de travaux d'urgence.

Une enquête nationale logement régulière

La Fondation Abbé Pierre insiste sur la nécessité d'actualiser un certain nombre de données importantes : l'enquête Sans-domicile de l'Insee n'a pas été reconduite depuis 2012, l'enquête nationale Logement (ENL) depuis 2013. Des situations de mal-logement sont encore méconnues, comme l'habitation à l'année en terrains de camping, les abris de fortune... En 2011, un rapport du Conseil national de l'information statistique (CNIS) pointait les limites de l'appareil statistique. Et pourtant, des menaces sérieuses, pour des raisons budgétaires, planent sur la pérennité de l'ENL qui apporte une connaissance indispensable pour rendre compte de l'évolution des besoins en logement et du mal-logement en France, et mener les politiques adaptées pour y répondre. A titre d'exemple, les chiffres du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre ou les chiffres de la précarité énergétique de l'ONPE ne peuvent être actualisés depuis 2013 faute de nouveau millésime de l'ENL.

⁵ D'après l'outil de repérage créé par l'Anah et la DGALN en 2012, 28 % des logements situés dans des copropriétés potentiellement très fragiles se situent dans des copropriétés de moins de 10 lots, 42 % si l'on prend en compte les copropriétés de moins de 20 lots.