

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du logement
et de la ville

NOR : MLVX0815554L

PROJET DE LOI

de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

EXPOSÉ DES MOTIFS

Face à une crise du logement profonde qui s'était étendue dans toute la France, contribuant à la hausse des prix immobiliers et des loyers, des efforts importants ont été consentis par la collectivité nationale ces dernières années pour développer l'offre de logement et réduire les tensions sur le marché immobilier. Plusieurs dispositions ont traduit la volonté du législateur d'intervenir fortement pour favoriser la construction de logements.

C'est ainsi qu'en 2007, le nombre de mises en chantier a atteint le chiffre de 435 000, record inégalé depuis trente ans. Cette même année, plus de 100 000 logements locatifs sociaux ont été financés, à comparer aux 42 000 en 2000.

Pour autant, la forte croissance passée des prix immobiliers montrent que les aides publiques ne peuvent suffire tant que des blocages importants persisteront dans la chaîne qui, de l'hébergement d'urgence au logement, privé ou social, locatif ou en accession, doit permettre de répondre à ce besoin fondamental : donner un toit à chacun. Certains territoires, notamment en Ile de France, sont particulièrement touchés par ces blocages et concentrent les pénuries de logements et les difficultés à se loger à un prix abordable.

Le présent projet de loi a pour ambition de libérer l'offre de logements et de rétablir le bon fonctionnement de la chaîne du logement, en concentrant les interventions de tous les acteurs - Etat, collectivités territoriales, associations, professionnels publics et privés - autour d'axes prioritaires en nombre limité, permettant de parvenir à un niveau de construction tendant vers 500 000 logements par an, dont 120 000 sociaux, de faire du logement un chantier national prioritaire et d'augmenter le nombre de ménages propriétaires.

Le projet de loi est organisé en cinq chapitres consacrés respectivement à la mobilisation des acteurs du logement, à l'accroissement des disponibilités foncières, au développement de l'offre nouvelle de logements, à la mobilité dans le parc de logements et à la lutte contre l'exclusion.

CHAPITRE I^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES A LA MOBILISATION DES ACTEURS

L'**article 1^{er}** rend obligatoire la conclusion d'une convention d'utilité sociale entre l'Etat et chaque organisme de logement.

Les bailleurs sociaux ont, depuis 2004, la possibilité de conclure avec l'Etat ainsi qu'avec les collectivités locales délégataires des aides à la pierre une convention globale de patrimoine.

La convention prévoit des engagements des bailleurs notamment sur le niveau de construction, la politique patrimoniale avec la vente de logements aux locataires, la qualité du service rendu aux locataires, les conditions d'occupation et de peuplement des logements, les parcours résidentiels et la fixation des loyers.

Cet article rend la convention, renommée convention d'utilité sociale, obligatoire pour tous les organismes d'ici fin 2010 et institue des sanctions financières en cas de refus d'un organisme de conclure une convention ou de méconnaissance grave des obligations de la convention.

Ces pénalités financières sont versées à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

Enfin l'expérimentation d'un loyer progressif en fonction des revenus des locataires est possible dans le cadre de la convention d'utilité sociale.

L'**article 2** crée un prélèvement sur les moyens financiers devenus surabondants dégagés par les bailleurs sociaux ayant une activité d'investissement réduite, pour renforcer la mutualisation des moyens entre organismes.

Ce prélèvement a pour assiette le potentiel financier des organismes défini comme l'écart figurant au bilan entre les ressources longues et les emplois stables. Il est versé à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), qui consacrera cette ressource nouvelle à des aides à la construction et l'amélioration du parc des bailleurs sociaux.

L'**article 3** a pour objet de faciliter le recours à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par les bailleurs sociaux.

Dans la mesure où les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) seraient conduits à envisager d'acquérir en VEFA des programmes entiers de logements, il apparaît nécessaire pour des raisons de sécurité juridique et souhaitable pour des raisons de bonne gestion des aides publiques accordées aux bailleurs sociaux de prévoir que ces acquisitions se fassent dans le respect des règles de publicité et de concurrence qui s'imposent à la commande publique.

C'est pourquoi cet article prévoit que :

- l'acquisition en VEFA de la totalité d'un ou de plusieurs programmes de logements fasse l'objet d'une mise en concurrence des opérateurs privés susceptibles d'y répondre (nouvel article L. 433-2 du code de la construction et de l'habitation) ;

- les appels d'offres préalables respectent une procédure choisie parmi celles qui sont prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance du 6 juin 2005. Le choix de la procédure la plus appropriée relèverait ainsi de la responsabilité de l'organisme HLM en fonction de ses besoins (nouvel article L. 433-3 du code de la construction et de l'habitation).

En outre, l'article insère dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 433-4 en vertu duquel les organismes d'HLM peuvent recourir à la VEFA, en dehors de l'application des dispositions des articles L. 433-2 et L. 433-3, pour l'acquisition de logements dont la surface représente moins de la moitié de la surface totale d'un programme, de structures « dédiées » à des publics particuliers (logements foyers et résidences hôtelières à vocation sociale) ou de bâtiments construits par d'autres organismes d'HLM ou par des sociétés d'économie mixte (SEM), organismes et sociétés dont la passation des travaux est, en amont, soumise aux règles de publicité et de transparence applicables à la commande publique.

L'**article 4** complète les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à la vente de logements sociaux à leurs occupants afin qu'une liste de travaux d'amélioration portant sur les équipements communs et de sécurité (le clos, le couvert, les conduites et les canalisations collectives) soit désormais à la charge du syndicat des copropriétaires.

Cette disposition a pour but de sauvegarder la qualité du bâti de l'immeuble ainsi aliéné en incitant le syndicat des copropriétaires à procéder aux travaux essentiels à la bonne conservation de l'immeuble.

CHAPITRE II - MESURES FAVORISANT LA DISPONIBILITE DU FONCIER

Les dispositions de l'**article 5** ont pour but de renforcer la capacité opérationnelle du programme local de l'habitat (PLH).

Le I empêche la signature par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de la convention de délégation des aides à la pierre lorsque le PLH qu'il a élaboré ne tient pas suffisamment compte des demandes de modifications formulées par le préfet et de l'avis du comité régional de l'habitat (CRH). Les conventions existantes peuvent en outre être dénoncées lorsque les résultats de la mise en œuvre du PLH sont manifestement insuffisants par rapport aux objectifs.

Le II précise que le PLH peut comprendre des orientations en matière d'urbanisme dans les communes concernées et doit comporter un programme d'actions détaillé par commune.

Le III prévoit que le porter à connaissance doit exprimer les besoins globaux en logements en tenant compte notamment des besoins futurs des habitants en matière de logement et d'hébergement. En outre, en cas d'avis défavorable du CRH, le préfet peut adresser des demandes motivées de modification du PLH. Celui-ci ne peut être définitivement adopté que si ces demandes de modifications ont été prises en compte.

Le IV impose aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de PLH la transmission pour avis d'un bilan d'exécution du programme au CRH et au préfet.

Le V étend l'obligation d'établir un PLH dans les communes isolées de plus de 30 000 habitants.

Le VI prévoit qu'après avis du CRH, le préfet de la région Ile-de-France indique les objectifs de production de chaque catégorie de logements par territoire.

Le VII et le VIII réduisent de trois ans à dix huit mois le délai de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) avec le PLH.

L'**article 6** vise à faciliter la densification des constructions et le renouvellement des tissus urbains constitués.

Le I a pour objectif de permettre la création ou l'agrandissement de logements en permettant le dépassement des normes arithmétiques (hauteur, coefficient d'occupation au sol...) fixées par les règlements d'urbanisme communaux (PLU ou plan d'occupation des sols (POS)), dans la limite de 20 % de la surface habitable et ce pour une durée maximum de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi.

Le II vise à codifier et à pérenniser la mesure introduite par le IX de l'article 4 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, permettant à certaines communes de délimiter des secteurs dans lesquels le coefficient d'occupation des sols de programmes comprenant au moins une moitié de logements sociaux peut être majoré jusqu'à 50 %. Il se justifie par la nécessité de prolonger l'effort de production de logements sociaux neufs au-delà de 2010.

Le III et le IV précisent les conditions d'application des modifications présentées aux I et II.

Les dispositions de l'**article 7**, introduites dans le code de l'urbanisme, permettent d'adapter les capacités de planification et d'intervention dans des territoires à fort enjeu.

Le I permet d'élargir à la réalisation de logements sur des terrains appartenant à des sociétés dont le capital est détenu majoritairement par l'Etat ou cédés par elles le statut d'opération d'intérêt national et d'étendre, si nécessaire, le périmètre de ces opérations aux terrains privés intimement liés à l'emprise publique dont ils constituent le complément indissociable.

Le II complète l'article L. 300-6 pour ouvrir la possibilité aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'à l'Etat et ses établissements publics, d'utiliser la procédure de la déclaration de projet pour une opération de construction.

L'**article 8** introduit dans le code de l'urbanisme des dispositions de nature à permettre le développement de l'urbanisme opérationnel d'initiative privée.

Hormis la procédure de zones d'aménagement concerté (ZAC), mal adaptée aux opérations purement privée, il n'existe qu'un seul mécanisme de financement des équipements publics, le programme d'aménagement d'ensemble (PAE). Celui-ci est à la fois complexe et source d'insécurité, tant pour les aménageurs que pour les communes.

Il est proposé de remplacer le programme d'aménagement d'ensemble par un dispositif purement contractuel dénommé « projet urbain partenarial », calqué sur les ZAC. La commune pourrait signer une convention avec les propriétaires, les aménageurs ou les constructeurs, fixant le programme des équipements à réaliser pour répondre aux besoins de l'opération et les conditions de leur prise en charge :

- seuls les équipements nécessaires à la satisfaction des besoins des usagers des futures constructions de l'opération peuvent être mis à la charge de l'aménageur ou du constructeur ;

- l'aménageur ou le constructeur peuvent s'acquitter de cette participation sous forme de contribution financière ou d'apports de terrains. En revanche, ils ne peuvent le faire sous forme de travaux réalisés pour le compte de la commune, le droit européen imposant, dans ce cas, une mise en concurrence.

L'**article 9** autorise le maire, pour la délivrance d'un permis de construire, à déroger aux dispositions du PLU lorsque les travaux sont nécessaires à l'accessibilité d'un logement existant aux personnes handicapées.

L'aménagement des logements existants pour les rendre accessibles et habitables par des personnes handicapées se heurte, en effet, parfois à l'impossibilité de modifier la surface ou le volume des constructions, du fait des règles d'urbanisme locales.

Le décret en Conseil d'Etat qui organisera la procédure précisera que le maire devra recueillir l'avis de la commission d'accessibilité, pour vérifier que la dérogation demandée est bien indispensable pour permettre l'accessibilité aux personnes handicapées.

CHAPITRE III - MESURES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT D'UNE OFFRE NOUVELLE DE LOGEMENTS

L'**article 10** crée le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQA).

L'objet du programme national est de traiter les quartiers anciens concentrant les situations d'habitat indigne, sociales et urbaines les plus difficiles, en complément d'une politique générale de traitement de l'habitat privé s'appuyant sur les dispositifs de droit commun (opérations programmées d'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale (OPAH-RR), opérations programmées d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU), programme d'intérêt général (PIG) insalubrité, OPAH copropriété, plan de sauvegarde).

Ce programme ouvert sur la période 2009-2016 portera sur un nombre limité de sites (de 100 à 150 quartiers pour un maximum de 100 communes ou EPCI) dont la liste sera établie par le ministre chargé du logement et de la ville.

Ce programme doit permettre, à partir d'un diagnostic social et urbain du porteur de projet (commune ou EPCI), d'engager un projet global de requalification des quartiers dans un objectif de mixité sociale et de développement durable.

A titre indicatif, les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de ce programme, entre 2009 et 2016, sont évalués à 2 milliards 500 millions d'euros. Ils seront pris en charge par l'Agence nationale de l'habitat et la participation des employeurs à l'effort de construction.

L'**article 11** précise les modalités de mise en œuvre du PNRQA.

Le I permet à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) d'apporter aux collectivités locales, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux organismes publics et privés des concours financiers pour réaliser ce programme, et le II permet à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) d'apporter des financements pour la réhabilitation de l'habitat privé sur les sites éligibles.

La requalification des quartiers anciens passe également par le renforcement du commerce de proximité. Pour y parvenir, le III précise que le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), qui devrait être orienté par la loi de modernisation de l'économie de manière prioritaire dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, sera également mobilisé pour des opérations inscrites dans les quartiers éligibles au PNRQA selon des modalités à préciser par décret.

Enfin, le IV prévoit que des fonds locaux de réhabilitation de l'habitat privé peuvent être créés pour regrouper les financements et peuvent être gérés par les collectivités locales, les EPCI ou les structures publiques ou privées désignées en tant qu'aménageurs des quartiers concernés par le programme.

Le V modifie des dispositions du code de l'urbanisme pour mettre en œuvre ce programme. Ainsi, les établissements publics d'aménagement, l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) ainsi que les établissements publics locaux de rénovation urbaine pourront intervenir dans les quartiers anciens dégradés.

L'**article 12** ouvre la possibilité, à l'ANRU de financer des opérations portant sur des structures d'hébergement ou des logements de transit.

L'**article 13** permet le recentrage du dispositif d'aide à l'investissement locatif, en réservant l'application des dispositifs dits « Robien » et « Borloo » aux zones dans lesquelles le marché immobilier présente des tensions (zones A, B1 et B2).

Il est également prévu que le classement des communes par zone fasse l'objet d'une révision tous les trois ans.

La déduction de 26 % des revenus fonciers prévue pour les zones de revitalisation rurale, dans lesquelles le marché de l'immobilier ne présente pas par définition de tensions, est, par ailleurs supprimée.

Pour soutenir l'accès populaire à la propriété, l'application du dispositif dit : « PASS FONCIER » ouvrant droit à une TVA au taux réduit de 5,5 %, déjà utilisé pour la construction de maisons individuelles, est étendue à la construction de logements collectifs, grâce à l'**article 14**, qui permet le financement du terrain par un prêt du « 1 % logement » à remboursement différé.

Le dispositif afférent au PASS FONCIER est instauré jusqu'au 31 décembre 2010, période à l'issue de laquelle il fera l'objet d'une évaluation.

Cet article prévoit également que les prix de vente des logements financés grâce au PASS FONCIER et des logements destinés à des ménages sous plafonds de ressources et situés à moins de 500 mètres des quartiers ANRU seront plafonnés par décret.

L'**article 15** a pour objet d'intégrer dans le décompte des logements sociaux mis en oeuvre au titre de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, les logements destinés à l'accès sociale réalisés au titre du PASS FONCIER et du prêt social location-accession (PSLA).

CHAPITRE IV - DISPOSITIONS RELATIVES A LA MOBILITE DANS LE PARC DE LOGEMENTS

L'**article 16** modifie la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs pour réserver la possibilité de demander un cautionnement, dans le cadre de la location d'un logement, au bailleur personne physique ou société immobilière constituée exclusivement entre parents et alliés. Dans tous les cas, il ne peut y avoir cumul avec la souscription d'une assurance garantissant les obligations locatives du locataire.

Les dispositions de l'**article 17** tendent à réduire les délais d'expulsion dans le logement locatif, en permettant au juge de suspendre l'exécution d'une décision judiciaire d'expulsion pour une durée d'une année au maximum, au lieu de trois actuellement. En complément, les solutions proposées aux ménages expulsés peuvent également comprendre l'hébergement.

Ces dispositions s'inscrivent dans l'objectif général du Gouvernement de réduire les cas d'expulsion locative aux locataires de mauvaise foi, grâce à une politique de prévention des expulsions fondée notamment sur la procédure du droit au logement opposable, la généralisation des commissions départementales de prévention des expulsions et du développement de la garantie des risques locatifs aux populations les plus fragiles.

Par ailleurs, il convient de trouver des solutions d'hébergement, même aux locataires de mauvaise foi expulsés.

Les dispositions de l'**article 18** visent à mieux adapter l'offre et la demande dans le parc de logements sociaux.

Le I réorganise les articles au sein du chapitre II du titre IV du code de la construction et de l'habitation, de manière à créer deux nouveaux articles.

Le II a pour objet de faciliter la libération des logements en sous occupation, en prévoyant que le montant du nouveau loyer du nouveau logement proposé au locataire ne soit pas supérieur à celui du logement libéré. Une aide à la mobilité est prise en charge par le bailleur.

Les locataires en sous occupation, à l'exception des personnes âgées de plus de soixante-dix ans, des personnes handicapées à mobilité réduite ou ayant à leur charge une personne handicapée à mobilité réduite, ayant refusé trois offres de relogement, se voient notifier un congé et disposent, pour quitter leur logement, d'un préavis de six mois.

Ces dispositions ont pour objet de favoriser la libération des plus grands logements pour lesquels la demande est forte.

Le III vise à ce que les logements adaptés aux personnes handicapées soient occupés par des personnes handicapées : les baux de ces logements comportent une clause de résiliation, applicable dès lors que les occupants du logement ne présentent plus de handicap. Un relogement doit être proposé.

Le IV dispose que les locataires dont les ressources sont deux fois supérieures aux plafonds de ressources définis pour l'attribution de logements locatifs, n'ayant pas droit au maintien dans les lieux au titre de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, voient leur contrat requalifié en contrat de location d'une durée de trois ans non renouvelable. Ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes âgées de plus de soixante-dix ans, aux personnes handicapées à mobilité réduite ou ayant à leur charge une personne handicapée à mobilité réduite.

Le V oblige le bailleur à procéder, avec tout locataire assujetti au supplément de loyer de solidarité, à un examen de sa situation et des possibilités d'évolution de son parcours résidentiel, en l'informant notamment des possibilités d'accession à la propriété.

Le VI autorise les locataires à sous-louer temporairement une partie de leur logement à des personnes jeunes.

Le VII étend la suppression du droit au maintien dans les lieux en cas de sous occupation, au titre de l'article 10 de la loi du 1^{er} septembre 1948 précitée, aux agglomérations de plus de 50 000 habitants et aux communes de plus de 20 000 habitants.

Le VIII complète l'article 10 de la loi du 1^{er} septembre 1948 précitée en indiquant que les occupants du parc HLM perdent le droit au maintien dans les lieux lorsque leurs ressources sont deux fois supérieures aux plafonds pour l'attribution des logements locatifs sociaux.

Le IX conditionne le transfert de bail à certains bénéficiaires liés au locataire, en cas de décès ou d'abandon du logement, à l'adaptation des lieux à la taille du ménage, sauf pour certaines catégories de personnes : le conjoint, les descendants directs, les personnes âgées et handicapées.

L'**article 19** a pour objet, d'une part, de diminuer le niveau des plafonds de ressources pour l'accès au logement locatif social afin de neutraliser l'augmentation du SMIC dans la période récente et, d'autre part, de lier la révision de ces plafonds à l'évolution de l'indice de référence des loyers.

CHAPITRE V - DISPOSITIONS RELATIVES A LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION, A L'HEBERGEMENT ET A L'ACCES AU LOGEMENT

Le I de l'**article 20** vise à faire du préfet de région et du préfet de département le représentant de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), respectivement dans la région et le département.

Cet article prévoit également de réduire le nombre des membres du conseil d'administration de l'ACSE, sans modifier l'équilibre des pouvoirs entre l'Etat d'une part, les élus nationaux et locaux et les personnalités qualifiées d'autre part, en prévoyant que la majorité donnée aux représentants de l'Etat se calcule en voix et non en siège.

Par ailleurs le II de cet article précise que les ressources dont bénéficie l'agence peuvent également comprendre, dans le cadre de conventions, les contributions des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération.

L'**article 21** apporte des modifications à l'article 21 de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat (tel que modifié par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion) afin d'inclure le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans abri dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, de façon à n'avoir, au niveau départemental, qu'un seul document d'orientation pour l'hébergement et le logement.

Il remplace par ailleurs la prise en compte des seules places d'hébergement d'urgence par les places d'hébergement (hébergement d'urgence, hébergement de stabilisation, centres d'hébergement et de réinsertion sociale) pour l'application de l'article 2 de la loi du 5 mars 2007 précitée et définit la procédure à suivre pour l'application de ces dispositions et indique la destination des prélèvements opérés, le cas échéant, sur les communes.

Enfin, cet article précise la définition des résidences sociales, dont la catégorie particulière des pensions de famille.

L'**article 22** rend interdépartementale, en Ile-de-France, la gestion des suites à donner aux décisions positives des commissions de médiation de la région. Il permet la désignation du bénéficiaire du droit opposable au logement à un bailleur sur un territoire situé dans d'autres départements de la région que celui dans lequel la commission de médiation a donné un avis favorable.

L'**article 23** a pour objet de donner une définition légale à la notion d'habitat indigne qui ne repose sur aucune base juridique. Cette définition permet d'asseoir l'observatoire nominatif des logements indignes prévu par l'article 60 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

L'intermédiation locative constitue une forme d'offre qui permet de créer dans le parc privé des logements de transition, destinés à accueillir des ménages hébergés dans des centres d'hébergement ou dans des hôtels. L'**article 24** permet aux bailleurs sociaux de participer à cette intermédiation, en prenant en gestion des logements dans le parc privé, afin de pratiquer la sous-location.

Afin de compléter la mesure précédente, l'**article 25** introduit la possibilité, pour les bailleurs, qui disposent de logements privés faisant l'objet d'une convention avec l'ANAH, de conclure des contrats de sous-location d'une durée inférieure à trois ans.