



## DOSSIER DE PRESSE

# Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

26 juin 2013

---

#### Contact presse

Service de presse du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement  
72, rue de Varenne, 75007 Paris - 01 44 49 85 13  
[www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr)

---

# Sommaire

<b>Introduction.....</b>	<b>page 4</b>
<b>Résumé des mesures.....</b>	<b>page 5</b>
<b>Un besoin de réguler.....</b>	<b>page 7</b>
▶ Encadrer durablement les loyers .....	page 7
- Un dispositif appliqué en zone tendue	
- Un mécanisme stable, fondé sur le loyer médian	
- Un quart des loyers baissera en région parisienne	
- Pour les nouveaux contrats de bail	
- Pour le renouvellement de baux en cours	
- Contenir la progression des loyers	
▶ Simplifier et sécuriser la location .....	page 12
- Limiter les justificatifs exigibles d'un locataire	
- Créer un formulaire type pour le bail et l'état des lieux	
- Mieux répondre aux besoins	
- Mieux protéger les locataires de meublés	
▶ Réduire et rééquilibrer les coûts du logement .....	page 14
- Clarifier les frais d'agence liés à la mise en location	
- Clarifier la rémunération et l'activité et des syndics	
▶ Donner des règles claires aux professionnels .....	page 17
- Mettre fin aux dérives liées aux marchands de listes	
- Instaurer une obligation de formation continue	
- Créer des instances de contrôle	
▶ Engager la transition écologique des territoires .....	page 19
- Densifier en zone urbaine, pour construire là où sont les besoins	
- Donner un coup d'arrêt à l'artificialisation des sols	
- Lutter contre l'étalement urbain	
▶ Moderniser les règles d'urbanisme .....	page 23
- Favoriser les plans locaux d'urbanisme intercommunaux	
- Renforcer la participation des citoyens en amont des projets	
- Clarifier la hiérarchie des normes dans les documents d'urbanisme	
<b>Une logique de protection.....</b>	<b>page 25</b>
▶ Vers une garantie universelle des loyers .....	page 25
- Protéger les propriétaires des risques d'impayés et encourager la mise en location	
- Faciliter l'accès au logement et améliorer la prévention des expulsions	
- Créer l'Agence de la garantie universelle des loyers	
▶ Lutter contre l'habitat indigne .....	page 28
- Interdire l'achat de biens immobiliers aux marchands de sommeil	
- Contraindre les propriétaires indécents à faire des travaux	

- ▶ Orienter la politique d'hébergement vers le logement..... page 30
- Améliorer la prévention des expulsions
- Consacrer juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)
- Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable (Dalo)
- Mettre les usagers au cœur des instances de décision

## **Une dynamique d'innovation..... page 33**

- ▶ Favoriser le développement de formes d'habitat alternatives..... page 33
- Créer dans la loi deux statuts pour l'habitat participatif
- Accompagner le développement de l'habitat léger

- ▶ Introduire plus de transparence dans le logement social..... page 36
- Réformer le système d'attribution des logements sociaux
- Rendre la gouvernance plus efficace
- Améliorer le contrôle du secteur

## **Annexes ..... page 39**

# Introduction

Au cœur du pacte républicain, les questions de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du logement occupent une place particulière parce que la question sociale se présente bien souvent en premier lieu comme une question spatiale. Le cadre de vie s'avère générateur d'inégalités nouvelles, la première étant souvent celle de l'accès au logement.

Forte augmentation des prix, pénurie de logements, baisse du pouvoir d'achat des ménages : la crise du logement est devenue une réalité incontournable en France. Des décennies de laisser faire ont aggravé les difficultés rencontrées par les Françaises et les Français pour se loger et creusé les inégalités. Loin d'être un bien de consommation courante, le logement est en réalité une dépense de première nécessité.

Pour rétablir une égalité d'accès au logement, il faut aborder les enjeux économiques, sociaux, écologiques dans une approche globale. Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) est structuré selon **trois axes complémentaires**, qui marquent la volonté de garantir l'intérêt général : il est porteur d'une démarche de régulation, d'une logique de protection et d'une dynamique d'innovation.

**La régulation d'abord.** Abandonner au seul marché le choix de société qui découle de la question du logement et de l'immobilier nous a amenés dans une impasse. Depuis trop longtemps, la politique du logement et de l'immobilier s'est fondée sur la certitude qu'il s'agissait d'un marché comme un autre et que sa dérégulation permettrait son équilibre.

La conséquence de cette approche politique est désormais connue : l'asymétrie entre l'offre et la demande n'a cessé de se creuser. Jamais les Français n'ont eu autant de difficulté à payer leur loyer et avoir accès à un logement. Enfin, et c'est là une faute écologique : des logements ont été construits, mais parfois là où il n'y avait pas de besoin et souvent en consommant des espaces naturels et agricoles. La sortie de crise passe par la voie de la responsabilité et une régulation des loyers, une régulation écologique des constructions, une régulation des professions immobilières.

**Le deuxième axe, c'est celui de la protection.** Propriétaires et locataires doivent être protégés de la violence de la crise. Il faut protéger les plus fragiles qui, dans une période de grande tension du marché locatif, sont à la merci de tous les abus. C'est pourquoi le Gouvernement a souhaité agir avec force contre les marchands de sommeil et les propriétaires indélicats.

Il faut aussi chercher à apaiser les relations entre propriétaires et locataires afin que se loger ou louer son bien ne soit plus une épreuve de force. La relation entre propriétaires et locataires ne peut se nouer sur le mode du conflit permanent. Et l'esprit de la garantie universelle des loyers, c'est précisément de protéger à la fois les propriétaires et les locataires contre les risques, de prévenir les expulsions et de prémunir les bailleurs contre les locataires indélicats.

Enfin, il est du rôle de l'État d'**encourager et de soutenir l'expérimentation et l'innovation portée par les habitantes et les habitants**. Dans cet esprit, par exemple, l'habitat participatif constitue une manière inédite de se poser la question du logement, il représente une alternative viable, une troisième voie entre le logement individuel et l'habitat collectif. Et les élus pourront élaborer les plans locaux d'urbanisme sur le périmètre des intercommunalités afin de construire les logements là ils sont le plus utiles.

Le projet de loi Alur est la traduction législative d'une démarche politique de longue haleine. Elle puise son inspiration dans les revendications portées des années durant par la société mobilisée pour que les questions de logement soient abordées dans un esprit de justice sociale et que l'urbanisme ne soient pas abandonné à la seule logique de dérégulation.

# Résumé des mesures

## Un besoin de réguler

---

### Encadrer durablement les loyers

Dans les zones de tensions fortes entre l'offre et la demande, les niveaux de loyer sont devenus incompatibles avec le budget des ménages. Ces loyers très élevés sont la conséquence d'un marché livré à lui-même depuis des années. En créant dans la loi un mécanisme d'encadrement des loyers, le Gouvernement va pouvoir éliminer les excès, contenir une évolution des prix supportable et protéger le budget des Français.

### Simplifier et sécuriser la location

Bon nombre de tensions entre locataire et bailleur sont liées à une réglementation trop complexe. Dans ce champ aussi, il faut procéder à un choc de simplification. Pour éviter les abus, une liste des justificatifs exigibles d'un locataire sera déterminée. Un formulaire type pour le bail ainsi que pour l'état des lieux sera créé pour améliorer la transparence et l'information de chacun. Et les meublés comme résidence principale seront soumis aux mêmes obligations que les biens loués vides, pour plus de justice.

### Réduire et rééquilibrer les coûts du logement

Alors que les marchés de l'immobilier ont connu cette dernière décennie des hausses des prix et des loyers sans précédent, il convient de remettre de la mesure et de la clarté dans deux domaines : les frais payés par les locataires aux agents immobiliers, qui seront plus transparents et plus ciblés, et l'activité des syndicats qui sera mieux encadrée au bénéfice des copropriétaires.

### Donner des règles claires aux professionnels

Alors que les professionnels immobiliers proposent un service essentiel, le développement de certaines pratiques abusives a contribué à dégrader l'image de l'intermédiaire et a pesé sur le dynamisme du secteur. Pour restaurer la confiance, il faut réorganiser la profession, en définissant des règles déontologiques et en améliorant la formation.

### Engager la transition écologique des territoires

Pour construire des logements là où sont les besoins, il faut tout à la fois favoriser la densification des quartiers pavillonnaires, donner un coup d'arrêt à l'artificialisation des espaces naturels et agricoles et limiter l'étalement urbain notamment dû à un urbanisme commercial souvent trop débridé.

### Moderniser les règles d'urbanisme

Il faut changer d'échelle et mettre à la disposition des élus les moyens d'élaborer les plans locaux d'urbanisme sur le périmètre des intercommunalités afin de construire les logements là où ils sont le plus utiles. L'aménagement durable du territoire passe aussi par une participation citoyenne en amont et renforcée.

## Une logique de protection

---

### Vers une garantie universelle des loyers

Pour protéger les bailleurs contre le risque d'impayés, favoriser la mise en location, faciliter l'accès au logement et prévenir les expulsions, un dispositif de garantie universelle des loyers va être mis en place sur l'ensemble du parc privé (meublés compris). Tous les locataires et tous les propriétaires bailleurs (personnes physiques ou morales) bénéficieront de ce dispositif.

### **Lutter contre l'habitat indigne**

En France, près de 500 000 logements sont considérés comme indignes. La panoplie actuelle des outils à la disposition de l'Etat pour lutter contre ce phénomène croissant s'avère trop peu efficace. Le Gouvernement entend les améliorer afin de lutter contre la dégradation des copropriétés, contraindre plus fortement les bailleurs à réaliser les travaux qui leur ont été prescrits et donner un coup d'arrêt aux activités des marchands de sommeil.

### **Orienter la politique d'hébergement vers le relogement**

Les parcours de l'hébergement vers le logement seront facilités en réglant mieux les rapports entre la puissance publique et les associations œuvrant dans ce domaine. Une telle évolution passe aussi par un signalement des impayés très en amont, un renforcement du rôle des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) et du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), et une amélioration des dispositifs relatifs au droit au logement opposable (Dalo).

---

## **Une dynamique d'innovation**

### **Favoriser le développement de formes d'habitat alternatives**

Convaincu que la diversité de la société doit se refléter dans la diversité des modes d'habitat possibles et choisis, le Gouvernement souhaite accompagner le développement d'alternatives au logement classique, comme l'habitat participatif, qui se verra doté de deux statuts juridiques possibles, et les diverses formes d'habitat léger, mobile et démontable.

### **Introduire plus de transparence dans le logement social**

Afin de redonner confiance dans un système trop souvent perçu comme peu lisible et peu efficace, voire injuste, le dispositif d'attributions des logements sociaux va être réformé pour être plus transparent, plus simple et plus efficace. Les rapports avec les partenaires sociaux d'Action logement font également l'objet d'une profonde réforme, renouant avec un mode de rapport contractuel, s'écartant de la gestion unilatérale par l'État retenue dans la période précédente.

# UN BESOIN DE RÉGULER

## Encadrer durablement les loyers

Les rapports locatifs sont régis à ce jour par la loi du 6 juillet 1989. Celle-ci prévoyait à l'origine des dispositions concernant l'encadrement des loyers, **qui ont cessé de s'appliquer depuis 1997, faute de nouveau dispositif législatif**. Depuis, il a été laissé libre cours au marché pour la fixation du prix des loyers.

Résultat : dans les zones de tensions fortes entre l'offre et la demande, les niveaux de loyer ont fortement augmenté et s'avèrent incompatibles avec le budget des ménages. Aujourd'hui, en France, un locataire du parc privé sur cinq dépense plus de 40 % de ses revenus pour se loger. Il y a donc urgence.

Dans d'autres pays européens, les loyers sont encadrés : c'est le cas en Allemagne ou en Suède. Ainsi, en 2012, à Munich, ville allemande où le prix des logements est le plus haut, les loyers s'établissaient en moyenne à 9 €/m<sup>2</sup> alors qu'ils s'élevaient à 24 €/m<sup>2</sup> à Paris, près de 18 €/m<sup>2</sup> en Île-de-France, ou encore un peu plus de 14 €/m<sup>2</sup> à Nice (moyenne constatée sur l'ensemble du territoire français : 12,5 €/m<sup>2</sup> en 2011).

Ces loyers très élevés sont la conséquence des augmentations appliquées à la relocation qui ont été effectuées sans aucun contrôle jusqu'au 1<sup>er</sup> août dernier.

**Le décret d'urgence pris dès l'été 2012 par Cécile Duflot a été un premier signal politique fort**, témoignant de la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre au plus vite l'un des engagements pris par le président de la République durant sa campagne. Pour répondre à l'urgence, le Gouvernement a agi par décret en utilisant les quelques marges de manœuvre encore permises par la loi actuelle, lançant du même mouvement un travail de fond avec pour l'objectif la **création d'un mécanisme d'encadrement des loyers**.

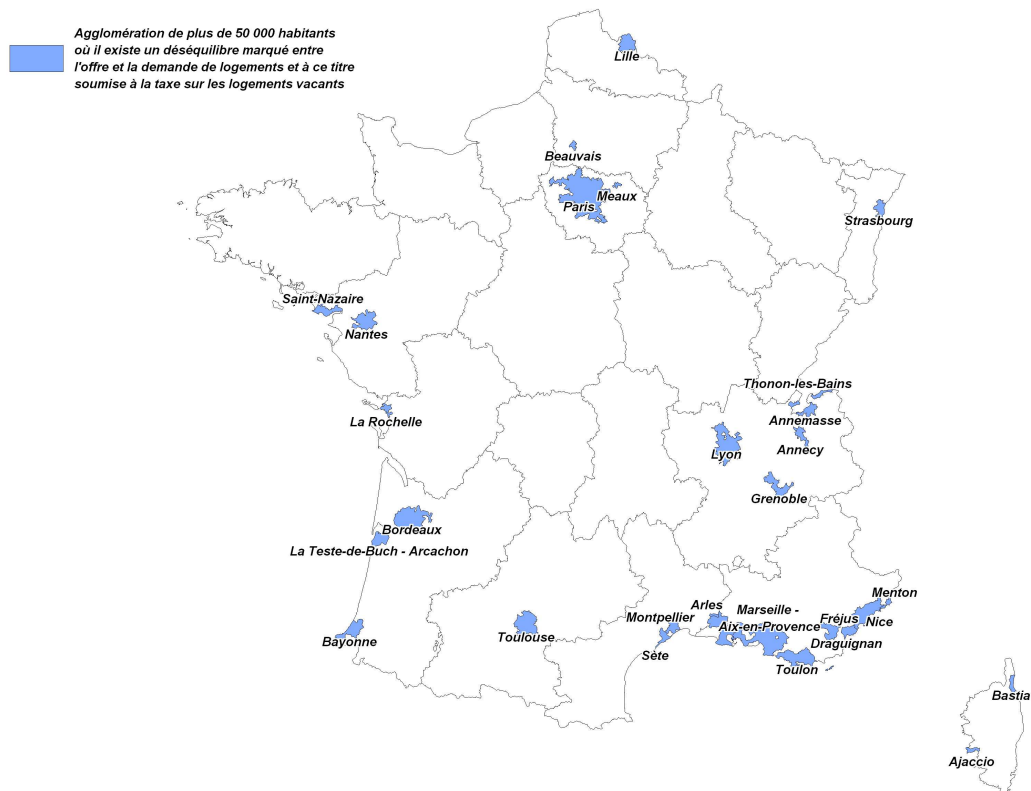
Le mécanisme proposé dans le projet de loi Alur va donc plus loin que le décret. Il est à la fois exigeant et équilibré et va permettre d'encadrer durablement les loyers tout en conjurant le risque d'un blocage administratif qui gèlerait le secteur de la location. L'objectif est bien de :

- ▶ éliminer les loyers excessifs, voire abusifs, constatés dans les secteurs les plus tendus ;
- ▶ limiter le niveau des loyers ;
- ▶ contenir fermement la progression des loyers ;
- ▶ préserver le pouvoir d'achat des Français ;
- ▶ faciliter l'accès au logement.

## Un dispositif appliqué en zone tendue

Seront concernées par le nouveau dispositif les zones dites « tendues ». Elles correspondent aux 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements et soumises à ce titre à la taxe sur les logements vacants : Ajaccio, Annecy, Arles, Bastia, Bayonne, Beauvais, Bordeaux, Draguignan, Fréjus, Genève-Annemasse, Grenoble, La Rochelle, La Teste-de-Buch – Arcachon, Lille, Lyon, Marseille – Aix-en-Provence, Meaux, Menton – Monaco, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Saint-Nazaire, Sète, Strasbourg, Thonon-les-Bains, Toulon, Toulouse.

**Ce périmètre permettra l'observation de 4,6 millions de logements, soit 70 % du parc de logements locatifs privés.**



Ces territoires devront être dotés d'un observatoire local des loyers, agréé par l'État et dont les méthodes de récolte et de traitement des données seront supervisées par un comité scientifique indépendant au niveau national. Cet outil permettra d'avoir une connaissance complète et précise du montant des loyers, par type de bien et par secteur géographique.

À noter que les observatoires ne tiendront pas compte uniquement des loyers à la relocation, mais qu'ils intégreront l'ensemble des loyers pratiqués sur un même territoire (c'est-à-dire à la fois le « flux » des nouveaux loyers, mais aussi le « stock » de tous les loyers, même les plus anciens qui sont par hypothèse les moins élevés).

### Un réseau en cours de déploiement

En décembre 2012, **une première phase de mise en place a été engagée** sur 19 sites pilotes, répartis sur l'ensemble du territoire et qui vont permettre d'observer un parc d'environ 2,6 millions de logements, soit près de 40 % du parc locatif privé.

Ces expérimentations s'appuient sur certains dispositifs locaux d'observation des loyers déjà existants, issus d'initiatives locales impulsées par des agences départementales d'information sur le logement (Adil), des agences d'urbanisme, des services déconcentrés de l'État.

Chacun de ces observatoires est le fruit d'une collaboration d'acteurs multiples : collectivités locales, ADIL, agences d'urbanisme, fédérations et syndicats de l'immobilier, acteurs du logement social, caisses des allocations familiales, associations représentant les locataires, etc. Le projet de loi prévoit l'obligation, pour les professionnels de l'immobilier, de collaborer et de communiquer leurs données à l'observatoire des loyers (voir page 18).

Ces 19 sites pilotes seront **pleinement opérationnels avant la promulgation de la loi, début 2014. Dès l'automne 2013**, un second appel à projet national sera lancé pour la **généralisation de ce dispositif**. Les sites qui se mettront en place durant cette seconde phase devraient fonctionner **dès mi-2014**.



## Un mécanisme stable, fondé sur le loyer médian

À partir des données représentatives des loyers pratiqués produites par les observatoires des loyers, le préfet de département prendra chaque année un arrêté qui fixera, **pour chaque catégorie de logement et par quartier**, trois indicateurs de loyers :

- ▶ un **loyer médian de référence** (attention, le loyer médian n'est pas le loyer moyen, voir encadré ci-dessous), calculé à partir du « stock » de tous les loyers existants, ce qui le placera d'emblée très en-dessous du niveau auquel les logements sont aujourd'hui loués ou reloués dans la zone concernée ;
- ▶ un **loyer médian de référence majoré**, dont le niveau sera fixé chaque année, par décret, sur chaque territoire et qui ne pourra excéder 20 % au-dessus du loyer médian de référence, ce qui créera l'intervalle de fixation libre des loyers ;
- ▶ un loyer médian de référence minoré.

Ces données seront mises à la disposition du public. Dans le contrat de location (voir page 12), seront stipulés le loyer médian majoré et le loyer appliqué au locataire précédent, de façon à favoriser la plus grande transparence.

### Le loyer médian, une valeur sûre

#### Loyer moyen/loyer médian

Le loyer moyen calcule la moyenne des prix des loyers (somme de tous les loyers divisée par le nombre de loyers considérés). Le loyer au m<sup>2</sup> médian est celui qui divise en deux groupes égaux en nombre les loyers considérés : la première moitié des loyers lui est inférieure, la seconde, supérieure.

Prenons un immeuble de 10 logements. Si le loyer médian est de 20 €/m<sup>2</sup>, cela signifie que cinq logements affichent un loyer supérieur à 20 €/m<sup>2</sup> et que les cinq autres ont un loyer moins cher. Dans cet immeuble, le loyer moyen pourrait être de 25 €/m<sup>2</sup>, si certains loyers sont élevés, ou de 15 €/m<sup>2</sup> si certains loyers sont très peu onéreux.

#### Pourquoi avoir choisi le loyer médian ?

Le loyer moyen est plus volatile. Reprenons l'exemple de l'immeuble de dix logements. Il suffit que quelques-uns des 10 loyers augmentent fortement pour que le loyer moyen augmente.

Le loyer médian dispose d'une inertie plus forte : il ne bouge que si un des cinq loyers inférieurs à 20 €/m<sup>2</sup> dépasse cette valeur médiane de 20 €/m<sup>2</sup>. Ainsi, les loyers peuvent tous augmenter de valeur : du moment que cinq des dix loyers demeurent inférieurs à 20 €/m<sup>2</sup>, le loyer médian ne connaîtra aucune augmentation.

## Un quart des loyers baissera en région parisienne

Sur tous les territoires concernés, l'entrée en vigueur de la loi impliquera une baisse du niveau des loyers, dans la mesure où tous les loyers situés au-dessus du loyer médian de référence majoré auront vocation à être abaissés pour être ramenés dans la fourchette de fixation libre des loyers.

Il est possible de calculer l'impact que le mécanisme aurait s'il était dès à présent appliqué dans l'agglomération parisienne, qui bénéficie déjà de la base de données de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap).

D'après les données de l'Olap, **26,5 % des biens mis en location en 2012 en région parisienne** affichent un loyer supérieur au loyer médian majoré au niveau maximum de 20 %.

Ainsi, **en Île-de-France, un locataire sur quatre emménageant au moment de l'entrée en vigueur du dispositif verra le loyer abaissé** et ramené dans la fourchette.

#### **Exemple 1 – un deux-pièces en proche banlieue**

Une annonce immobilière propose un deux-pièces de 39 m<sup>2</sup> à Issy-les-Moulineaux pour 940€ hors charges, soit 24,1 €/m<sup>2</sup>. D'après les données de l'Olap, le loyer médian majoré pour cette zone et ce type de logement est de 20,4 €/m<sup>2</sup>, ce qui donnerait un loyer mensuel de 795,6 €. L'économie réalisée par le futur locataire pourra atteindre 144,40 € par mois, soit près de deux mois de loyer par an !

#### **Exemple 2 – un studio dans le centre de Paris**

Une autre annonce propose un studio de 26 m<sup>2</sup> dans le 6<sup>e</sup> arrondissement de Paris pour 1 000 € hors charges, soit 38,4 €/m<sup>2</sup>. D'après les données de l'Olap, le loyer médian majoré pour cette zone et ce type de logement s'élève à 30,8 €/m<sup>2</sup> ; le loyer mensuel devrait donc s'élever à 800,80 €. L'économie réalisée pour le locataire se montera donc à 2 390,4 €/an, soit près de 2,5 fois le loyer !

### **Pour les nouveaux contrats de bail**

---

Sur les territoires concernés, **le loyer hors charges fixé dans le contrat pour les nouvelles locations ou les relocations ne pourra excéder le loyer médian de référence majoré**, correspondant aux caractéristiques du logement (surface et quartier). En deçà de ce plafond, le loyer sera fixé librement par les parties. Le loyer médian et le loyer médian majoré devront figurer dans le bail, pour l'information du locataire.

Pour certains logements présentant des **caractéristiques exceptionnelles qu'il faudra justifier dans le bail** (grande terrasse, hauteur sous plafond exceptionnelle), le contrat pourra déroger à ce plafond en imputant au loyer **un complément de loyer exceptionnel**.

Dans ce cas, **le locataire disposera, dans les 3 mois suivant la signature du bail, de la possibilité de demander une diminution ou une annulation de ce complément de loyer**. Cette demande comprendra nécessairement, en premier lieu, une phase amiable formalisée par une tentative de conciliation. Une fois ces démarches effectuées et en cas d'échec de la phase amiable, la demande du locataire peut être portée devant le juge qui déterminera, le cas échéant, la diminution du complément de loyer.

### **Pour le renouvellement des baux en cours**

---

Lors du renouvellement d'un bail en cours, si le locataire habite un logement situé dans une zone concernée par le dispositif et dont le loyer est supérieur au loyer médian majoré, il pourra entreprendre **un recours en diminution du loyer** dès lors que le loyer est supérieur au loyer médian de référence majoré.

Est également créé, a contrario, la faculté pour le bailleur d'introduire un recours en réévaluation du loyer **si le loyer jusqu'alors appliqué est inférieur au loyer médian de référence minoré**, avec une possibilité d'étalement de la hausse pour le locataire.

Le locataire ou le propriétaire devra exprimer son souhait de voir évoluer le loyer à son co-contractant **au moins 6 mois avant la date de renouvellement du bail**.

En cas de désaccord entre les parties sur ce réajustement, il est prévu **une procédure amiable de règlement du litige** devant de la commission départementale de conciliation. Ensuite, en cas d'échec de la procédure de conciliation, il sera possible de saisir le juge.

## Contenir la progression des loyers

---

Le mécanisme proposé par le projet de loi ne fige pas le montant des loyers, il vise à contenir très strictement l'évolution à la hausse pour qu'elle progresse au même rythme que les revenus des locataires.

La révision annuelle du loyer en cours de bail, limitée à l'indice de référence des loyers (IRL), interviendra dans les mêmes conditions que celles prévues initialement dans la loi de 1989.

À la relocation et/ou au renouvellement du bail, un bailleur pourra aussi **augmenter son loyer à l'IRL, sous réserve que ce nouveau loyer reste inférieur au loyer médian de référence majoré.**

Le gouvernement prendra en effet chaque année un décret limitant à l'IRL les hausses de loyer à la relocation et au renouvellement du bail dans les zones les plus tendues. Ainsi, pour les logements dont le loyer serait inférieur au loyer médian ou au loyer médian majoré, il ne sera pas possible d'augmenter fortement le loyer pour mettre leur bien au niveau du plafond. Cette disposition sera d'autant plus efficace que le projet de loi prévoit que le loyer de l'ancien locataire devra figurer au nouveau bail (voir page 12).

**Seule exception visant à permettre l'entretien du parc locatif, en prévision ou à la suite de travaux d'amélioration :** une majoration de loyer pourra intervenir, avec l'accord des deux parties, via une clause spécifique ou un avenant au contrat.

**Le dispositif global permettra donc aux loyers d'évoluer, mais grâce à la stabilité du loyer médian, l'augmentation restera contenue.**

# UN BESOIN DE RÉGULER

## Simplifier et sécuriser la location

---

### Limiter les justificatifs exigibles d'un locataire

---

Actuellement, la loi détermine une liste de pièces justificatives que les bailleurs et leurs intermédiaires n'ont pas le droit de demander à un possible locataire. Censée protéger le locataire, cette disposition est contournée et inefficace.

**Le projet de loi va inverser la logique et créer une liste exhaustive des pièces exigibles**, comme cela est déjà le cas pour l'accès au parc social. Cette liste sera définie par décret.

### Créer un formulaire type pour le bail et l'état des lieux

---

Le projet de loi propose de mieux sécuriser le contrat de location en imposant aux parties d'établir le bail conformément à un **bail type, qui sera défini par décret**. De nouvelles mentions obligatoires sont prévues, comme :

- ▶ le nom du locataire ;
- ▶ les équipements ;
- ▶ le montant et la description des travaux effectués depuis la fin du dernier contrat ou du dernier renouvellement ;
- ▶ le montant du loyer médian de référence dans la zone où est situé le logement ;
- ▶ le montant du dernier loyer acquitté par le dernier locataire.

Le contenu des états de lieux d'entrée et de sortie sera fiabilisé de façon à favoriser leur comparaison et à diminuer le contentieux. Un **modèle type d'état des lieux sera défini** par décret. Les modalités d'établissement de cet état des lieux sont, de plus, davantage encadrées, notamment par un parallélisme des formes entre l'état de lieux d'entrée et de sortie et la remise d'un exemplaire signé à chacune des parties.

### Mieux répondre aux besoins

---

Le délai de préavis minimum imposé au locataire qui souhaite quitter son logement est réduit à un mois en zone tendue (ailleurs, l'application du préavis réduit devra obligatoirement s'accompagner d'une justification par le locataire).

Pour favoriser la colocation, la clause de solidarité en cas de colocation est limitée : le colocataire sortant sera ainsi libéré de cette clause s'il est remplacé, avec l'accord de son bailleur, par un autre colocataire

### Mieux protéger les locataires de meublés

---

Le marché des logements meublés est en plein essor. Si les locations meublées constituant la résidence principale d'un locataire ne représentent qu'environ 7 % du parc locatif national, cette proportion est bien plus importante en zone tendue.

Les meublés concernent des publics très différents : mutation professionnelle, étudiant ayant besoin d'un logement équipé dans un délai rapide et sur une durée limitée, nécessité d'une double domiciliation pour certains ménages, etc. Par ailleurs, ils constituent souvent la seule offre de logements accessible aux ménages les plus démunis.

Cette diversité des situations d'occupation nécessite de garder une certaine souplesse à la réglementation, tout en apportant une protection plus forte aux locataires. Aussi, la proposition de modification de la loi tend à **définir plus strictement la location meublée en tant que résidence principale** et à **étendre la protection juridique des locataires**.

Jusqu'à présent, les dispositions relatives aux locations meublées en tant que résidence principale figurent dans le code de la construction et de l'habitation.

Par souci de justice et de cohérence et pour renforcer la protection des locataires de meublés, le projet de loi Alur les insère dans la loi du 6 juillet 1989. Ainsi, l'ensemble des dispositions concernant la location affectée à la résidence principale figureront dans un seul et même texte, que la location soit nue ou meublée.

Seront donc appliquées aux meublés les mêmes obligations concernant l'état des lieux, le dossier de diagnostic technique, les clauses réputées non écrites, la rémunération des intermédiaires, les obligations des parties et les règles de prescription. Un inventaire et un état détaillé du mobilier du logement meublé devront être réalisés pour la signature du bail, selon les mêmes modalités que l'état des lieux.

Le **dépôt de garantie** applicable aux locaux meublés sera limité à un montant correspondant à **deux mois de loyer**, afin de tenir compte de la valeur des meubles et des équipements.

Le contrat de bail sera établi par écrit conformément à un **bail type**. Sa durée sera d'au moins un an, ou neuf mois pour les étudiants. Ce contrat de bail ne pourra être reconduit tacitement que dans le cas où sa durée est de un an.

La résiliation du contrat sera possible à tout moment par le locataire, à condition de respecter un **préavis d'un mois**.

Concernant le montant du loyer, **le système d'encadrement créé par le projet de loi sera adapté à cette catégorie spécifique**. Le préfet de département appliquera ce dispositif d'encadrement des loyers aux meublés situés dans une zone concernée, en majorant les valeurs de référence contenues dans l'arrêté. Et la révision du loyer des logements meublés sera permise à l'IRL.

# UN BESOIN DE RÉGULER

## Réduire et rééquilibrer les coûts du logement

### Clarifier les frais d'agence liés à la mise en location

Contrairement au propriétaire, le locataire doit s'acquitter de frais sans possibilité de les négocier ou de faire jouer la concurrence : son choix porte avant tout sur un logement, pas sur une agence immobilière.

De plus, la répartition équitable entre propriétaire et locataire est trop peu transparente. Dans la pratique, certaines agences peuvent transférer l'intégralité du poids des honoraires de rédaction de bail aux locataires. D'autres se soumettent à l'obligation légale du partage pour moitié, mais pratiquent ensuite des remises sur les premiers mois de gestion en faveur du propriétaire.

Le projet de loi veut rééquilibrer la répartition des charges et prévoit donc notamment que le bailleur prenne en charge la totalité des frais liés à la mise en location de son bien, à l'exception de deux prestations qui bénéficient à l'ensemble des parties et dont la prise en charge sera donc partagée entre bailleur et locataire :

- ▶ la réalisation de l'état des lieux ;
- ▶ la rédaction du bail.

**La part du montant correspondant à la réalisation de l'état des lieux et à la rédaction du bail, qui incombera au locataire, sera par ailleurs plafonnée** par décret, de façon à garantir qu'elle correspond au coût réel des prestations dont bénéficie le locataire. Aucune autre rémunération ne pourra être mise à la charge du locataire sauf si l'agent immobilier n'intervient que pour lui sans avoir de mandat du propriétaire.

Cette disposition permettra de corriger des anomalies liées au fait qu'actuellement les honoraires pratiqués par les agences immobilières ne sont pas calculés en fonction d'une prestation de service, mais dans la plupart des cas indexés sur le montant du loyer.

Dans une période frappée par une hausse du prix de l'immobilier, cette situation engendre un effet d'aubaine pour les agences situées **dans les zones tendues. Le locataire subit, quant à lui, une « triple peine » : difficulté d'accès au logement, loyer élevé et honoraires d'agence déconnectés de la réalité du service rendu** (la recherche d'un locataire étant plus rapide et aisée en zone tendue, où la demande excède l'offre).

### Concernant les autres frais à la charge du locataire

Le projet de loi comprend une série d'autres dispositions visant à rééquilibrer et apaiser les relations économiques entre bailleurs et locataires. Il prévoit ainsi notamment que :

- ▶ la rétention abusive du dépôt de garantie par le bailleur soit sanctionnée par le versement au locataire d'une pénalité par mois de retard équivalente à 10 % du dépôt ;
- ▶ une grille de vétusté soit définie pour mieux calculer les réparations locatives ;
- ▶ le locataire puisse obtenir une diminution du montant de son loyer quand la surface habitable réelle du logement qu'il loue s'avère inférieure à celle indiquée dans le contrat de location ;

- ▶ la pratique de régularisation tardive des charges soit limitée, grâce à la création d'un délai de prescription de 3 ans, les actions en révision de loyer étant prescrites au terme d'un délai d'un an ;
- ▶ le locataire puisse étaler sur douze mois le paiement d'arriérés de charges, si le bailleur procède à une régularisation des charges plus d'un an après leur exigibilité.

## Clarifier la rémunération et l'activité et des syndic

---

Pour renforcer le contrôle de la copropriété sur les frais du syndic et permettre une plus grande transparence, la loi du 10 juillet 1965, qui régit les copropriétés, va être réformée.

D'un côté, les copropriétaires se plaignent de l'importante et constante augmentation des honoraires des syndic. Ils dénoncent aussi une tendance des syndic à augmenter les tâches « particulières » et facturées en sus, au détriment de celles rémunérées dans le cadre du forfait et correspondant à de la gestion courante. Selon l'ARC, qui rassemble des responsables de copropriété, le prix des prestations supplémentaires aurait augmenté de 10 % par an ces trois dernières années.

De leur côté, les syndic soulignent l'insuffisante rentabilité d'une activité impliquant de nombreuses charges peu valorisantes, un important taux de rotation de leurs collaborateurs et l'importance des contraintes législatives et règlementaires auxquelles ils doivent satisfaire.

### Encadrer les tarifs

Actuellement, les frais de gestion courante des syndic doivent être facturés dans un forfait annuel fixe global. D'autres frais, dits « frais particuliers », peuvent faire l'objet d'une facturation « à la pièce », et le prix unitaire doit être précisé dans le contrat. La liste des charges réputées courantes a été fixée par l'arrêté dit « Novelli ».

Malgré ces dispositions, des abus ont été constatés. Certains syndic affichent des forfaits très bas qui attirent des copropriétés peu averties. Par la suite, ils facturent très chers et au titre de prestations particulières certains frais qui ressortissent pourtant à la gestion courante (impression des comptes rendus d'assemblée générale, diagnostics techniques obligatoires).

Pour mettre fin à ces pratiques, **une inversion est opérée : la liste des frais particuliers sera déterminée par décret, et toutes les autres prestations seront réputées « de gestion courante » et ne pourront faire l'objet d'une facturation supplémentaire en dehors du forfait annuel.**

### Rendre plus transparente la gestion des fonds via l'obligation de compte séparé

Dans la très grande majorité des cas, les syndic professionnels font voter par l'assemblée générale la dispense de compte séparé, en invoquant les coûts supplémentaires qui seraient générés. Ce coût supplémentaire dissuade souvent le syndicat des copropriétaires de faire le choix du compte séparé, alors même que **c'est le principe affirmé par la loi du 10 juillet 1965.**

En conséquence, le syndic ouvre un compte à son nom, compte unique ou compte avec des sous-comptes pour chaque syndicat de copropriétaires qui l'a mandaté. Le compte ouvert au nom du syndic est rémunéré par la banque au profit du syndic. En cas de liquidation judiciaire du syndic, les copropriétaires doivent supporter une procédure judiciaire lourde, longue et coûteuse pour récupérer leurs fonds placés dans les sous-comptes.

Pour établir plus de transparence dans l'activité du syndic et l'usage qu'il fait des fonds (appels de fonds pour travaux, règlement des factures, etc.), mais aussi pour permettre de mieux identifier des signaux d'alerte (difficultés financières, trésorerie fragilisée), l'article 18 de la loi Hoguet sera modifié sur trois points :

- ▶ **suppression de toute dérogation à l'obligation de l'instauration du compte séparé ;**
- ▶ obligation, pour le syndic, d'établir le budget prévisionnel en concertation avec le conseil syndical, afin de conforter la légitimité du conseil syndical dans la procédure budgétaire ;
- ▶ interdiction pour un syndic d'avancer des fonds à un syndicat de copropriétaires, dans un souci de clarification et de transparence financière.

De cette manière, les fonds appartenant au syndic, d'une part, et à chaque copropriété, d'autre part, seront bien distincts. Et chaque copropriété pourra demander les relevés annuels de son compte, ouvert à son nom et géré par le syndic.



# UN BESOIN DE RÉGULER

## Donner des règles claires aux professionnels

---

Les professionnels immobiliers proposent un service essentiel aux ménages, en leur délivrant conseils et accompagnement et en leur apportant leur expertise. Ces professions constituent par ailleurs un secteur économique important et porteur d'emplois.

Cependant, alors que les marchés de l'immobilier ont connu cette dernière décennie des hausses des prix et des loyers sans précédent, le manque de transparence et le développement de pratiques abusives chez certains professionnels ont porté préjudice aux ménages et ont contribué à dégrader fortement l'image de l'intermédiaire immobilier.

Lever ces difficultés est fondamental pour aider les Français à accéder au logement dans de bonnes conditions et favoriser la fluidité et le bon fonctionnement des marchés immobiliers.

## Mettre fin aux dérives liées aux marchands de listes

---

L'activité de marchand de listes a pour objet d'inscrire un bien immobilier sur une liste, à la demande de son propriétaire, et de proposer ces listes à des candidats à la location ou à l'achat d'un bien immobilier. La rémunération des activités de transaction et de marchand de listes est librement fixée.

De nombreux abus émaillent cette activité : liste vendue à un prix allant jusqu'à 450 € sans aucune garantie de succès, biens indisponibles ou plus chers qu'annoncés, listes issues de sites internet gratuits, taux de réussite faible, faiblesse du nombre de biens proposés, etc.

Dans un contexte d'augmentation continue de la dépense de logement et de crise économique affectant les activités d'entremise et de gestion immobilières, il devient urgent de mettre fin à ces dérives, qui touchent particulièrement les jeunes à la recherche d'un logement, les étudiants, les personnes dont les revenus modestes ne leur permettent pas de faire appel à un agent immobilier classique.

**À cette fin, il sera désormais imposé que les logements proposés au sein des listes aient fait l'objet d'un mandat d'exclusivité avec le marchand de listes, par lequel le propriétaire du bien s'engage à ne pas confier la location ou la vente de son bien à un autre professionnel.**

Grâce à cette mesure, les clients auront l'assurance que la liste qu'ils acquièrent comporte uniquement des biens qui n'ont pas déjà été loués par d'autres agences.

## Instaurer une obligation de formation continue

---

Il n'existe pas aujourd'hui de formation continue obligatoire pour les activités d'entremise et de gestion immobilières, alors même que les dispositions législatives et réglementaires en la matière se complexifient et nécessitent une expertise de plus en plus grande.

La diversification du rôle du syndic de copropriété donne une nouvelle dimension à cette activité, autrefois majoritairement cantonnée à des tâches de gestion comptable et de relance des impayés. Le besoin de formation apparaît de façon prégnante lorsqu'on considère le rôle que pourrait être amené à jouer le syndic dans le cadre de la transition écologique de l'habitat, qui implique la mise en œuvre de nouveaux outils (diagnostic de

performance énergétique, plan de travaux d'économie d'énergie, contrat de performance énergétique, etc.).

**L'instauration d'une obligation de formation continue** pour tous les professionnels permettra d'assurer un niveau de compétences minimal et de contrôler la mise à niveau régulière des connaissances des professionnels, afin qu'ils apportent à leurs interlocuteurs, propriétaires comme locataires, un service de qualité adapté aux exigences actuelles de toutes natures.

## Créer des instances de contrôle

---

Actuellement, il n'existe pas de code ou de règles déontologiques communes à l'ensemble des professions immobilières. Un client s'estimant lésé n'a d'autre choix que d'engager une procédure devant la justice, souvent longue et coûteuse.

Pour pouvoir sanctionner certains professionnels peu scrupuleux et ainsi rétablir des relations de confiance entre les autres, qui constituent la grande majorité, et les consommateurs, le projet de loi propose de redonner un cadre solide à la profession.

Il prévoit ainsi de **créer un organisme dénommé Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières**, dont les compétences seront centrées sur l'élaboration :

- ▶ des règles déontologiques pour toute la profession, qu'il proposera au ministre de la Justice pour adoption par décret ;
- ▶ du contenu des formations continues obligatoires et des conditions de leur mise en œuvre.

Le projet de loi prévoit aussi la création de **commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières** qui seront chargées de veiller au respect des règles et des principes déontologiques au sein de ces activités.

Ces commissions seront de nature administrative, sous l'autorité de représentants de l'État et de magistrats, afin que soient garanties l'indépendance et l'impartialité de leurs décisions. Elles pourront être saisies par l'intermédiaire des associations de défense de consommateurs. Ainsi, les consommateurs disposeront d'une voie de recours plus simple et plus rapide qu'un contentieux judiciaire.

Les commissions régionales ou interrégionales de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières veilleront notamment à ce que les professionnels respectent l'obligation, prévue dans la loi, de collaborer avec l'observatoire des loyers opérant sur leur territoire.

# UN BESOIN DE RÉGULER

## Engager la transition écologique des territoires

Répondre à la crise du logement en construisant plus et mieux, tout en préservant les espaces naturels et agricoles : telle est l'ambition portée par la réforme de l'urbanisme et de l'aménagement menée par le Gouvernement.

Les terres agricoles et naturelles, qui perdent tous les dix ans une surface équivalente à un département, ne doivent plus constituer une variable d'ajustement de l'urbanisation. Parallèlement, il faut créer les conditions pour la construction de 500 000 nouveaux logements par an d'ici à 2017. Il faut donc construire plus, mais pas n'importe où.

Pour cela, il faut définir le cadre juridique d'une ville plus dense et moins consommatrice d'espace et lancer un réel processus de modernisation des documents d'urbanisme pour **engager la transition écologique des territoires, en encourageant la densification et en donnant un coup d'arrêt à l'artificialisation des sols.**

Cette grande réforme de l'urbanisme prend principalement corps autour de **deux vecteurs** :

- ▶ les mesures d'urgence qui ont été identifiées durant la concertation organisée dans le cadre de l'élaboration du projet de loi Alur, et seront mises en œuvre par le Gouvernement à travers une série d'ordonnances, comme l'a annoncé le président de la République le 21 mars 2013 (voir annexe page 39) ;
- ▶ les mesures structurelles, nécessitant une concertation et un débat parlementaires plus longs, qui sont proposées dans le projet de loi Alur.

## Densifier en zone urbaine, pour construire là où sont les besoins

### Permettre la densification des quartiers pavillonnaires

Dans les zones tendues, les quartiers pavillonnaires, très peu denses, constituent un gisement de foncier qu'il convient d'exploiter pour construire des logements, tout en contribuant au renouvellement urbain de ces quartiers et en optimisant les équipements existants.

Pour favoriser la densification des tissus pavillonnaires existants, il est proposé de supprimer :

- ▶ la disposition de la loi urbanisme et habitat de 2003 qui fixe **une taille minimale de terrain** et contribue ainsi à l'étalement urbain ;
- ▶ **le coefficient d'occupation des sols (Cos)**. Aujourd'hui, l'éventail des outils réglementaires (règles de hauteur, de recul ou de gabarit) permet de bien mieux définir des règles concernant l'aspect extérieur des constructions, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords et donc de contribuer à la qualité architecturale et à l'insertion harmonieuse des constructions dans le milieu environnant.

Pour les lotissements, la subdivision des lots sera facilitée : alors que la majorité qualifiée était requise, il est proposé de lui substituer la moitié des propriétaires détenant ensemble les deux tiers au moins de la superficie du lotissement, ou les deux tiers des propriétaires détenant au moins la moitié de cette superficie.

## Moderniser le droit de préemption pour mobiliser des gisements fonciers

Le droit de préemption est fréquemment utilisé par les collectivités pour réaliser une opération d'intérêt général. Toutefois, il est souvent source de contentieux, un grand nombre de décisions de préemption (40 %) faisant l'objet d'un recours.

Pour mettre en œuvre des politiques foncières plus efficaces, le Gouvernement souhaite **fixer un cadre juridique sûr au droit de préemption**, permettant aux collectivités locales de faire face à leurs besoins et à leurs obligations, tout en assurant une garantie réelle des droits des propriétaires et des habitants. Le projet de loi va donc :

- ▶ **renforcer l'exercice du droit de préemption par le préfet**, dans les 197 communes qui affichent un retard par rapport à leurs obligations de construction de logements sociaux. Malgré l'avis défavorable d'une commune, le préfet pourra ainsi préempter tout type d'immeubles, quel que soit leur régime de propriété, dès lors qu'ils sont affectés au logement ;
- ▶ **sécuriser les modalités de mise en œuvre du droit de préemption** : les intercommunalités pourront se doter d'une zone d'aménagement différé locale, où s'appliquera leur droit de préemption ; les collectivités pourront avoir plus d'information sur un bien et le visiter avant de préempter.

## Donner un coup d'arrêt à l'artificialisation des sols

### Favoriser le reclassement en zones naturelles des anciennes zones à urbaniser

Le plan local d'urbanisme (PLU) d'une commune prévoit une définition du territoire en quatre grands types de zonage selon la destination retenue pour chaque espace :

- ▶ zones urbaines (zones U) : déjà urbanisées et où les équipements publics ont une capacité suffisante pour desservir de nouvelles constructions ;
- ▶ zones à urbaniser (zones AU) : destinées à être ouvertes à l'urbanisation, qui se subdivisent en zones dites 1AU, constructibles et proches de réseaux (voirie, eau, assainissement, électricité) et en zones 2AU qui, à l'inverse, ne sont pas encore constructibles et distantes de ces réseaux ;
- ▶ zones agricoles (zones A) : à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ;
- ▶ zones naturelles (zones N) : à protéger en raison de la qualité des sites, de l'existence d'une exploitation forestière ou de leur caractère d'espace naturel.

On observe aujourd'hui dans les PLU un **surdimensionnement des zones ouvertes à l'urbanisation**, sans que cela corresponde à l'usage des terrains ni à la réalité des projets d'aménagement envisagés. Ainsi, bien souvent, sont classées 2AU des zones destinées à constituer une réserve foncière purement « théorique ». En outre, les zones 1AU sont trop souvent privilégiées pour l'accroissement d'une commune ou d'un quartier, au détriment d'une optimisation du tissu déjà urbanisé (zones U).

Afin de veiller au juste dimensionnement des ouvertures à l'urbanisation, le projet de loi prévoit que **les zones classées 2AU il y a plus de 9 ans et qui ne font l'objet d'aucun projet d'aménagement seront reclassées en zones naturelles**. Si une collectivité prévoit de modifier son PLU pour faire passer une zone 2AU en zone 1AU, il faudra que ce soit **sur la base d'une délibération motivée, démontrant que cette ouverture à l'urbanisation est rendue nécessaire** par un tissu urbain (zones U) qui n'offre pas d'autres possibilités pour la construction.

## Lutter contre le mitage en protégeant les espaces agricoles et naturels

Les terres autrefois dévolues à l'agriculture sont aujourd'hui grignotées par des constructions implantées dans des zones rurales ou en périphérie des agglomérations. Ce mitage s'avère coûteux en termes d'équipements, de services publics et de réseaux. Il est en outre consommateur de terres cultivables et préjudiciable à la qualité des paysages. Pour lutter contre cette pratique, certains principes limitant la constructibilité seront renforcés.

Dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme, **la possibilité de recourir à une délibération motivée du conseil municipal sera supprimée, afin de limiter le nombre d'exceptions à la règle d'inconstructibilité**. En revanche, les dérogations déjà prévues par le code de l'urbanisme seront maintenues (constructions nécessaires à l'exploitation agricole ou à des équipements collectifs, constructions incompatibles avec le voisinage des zones habitées...).

Pour les communes couvertes par un PLU, le projet de loi prévoit de **rendre exceptionnelle la possibilité d'utiliser le « pastillage », qui permet de délimiter, en zone agricole et naturelle, des secteurs de taille et de capacité limitées**. Pour renforcer la maîtrise de l'urbanisation sur ces territoires, ces « pastilles » seront désormais délimitées avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles.

---

## Lutter contre l'étalement urbain

### Renforcer l'ingénierie foncière

Après les territoires industriels et en mutation, et les territoires tendus en matière de logement, le Gouvernement souhaite **doter l'ensemble des territoires**, autant que nécessaire, **d'établissements publics fonciers (EPF) d'État et/ou locaux** afin de favoriser :

- ▶ l'égalité et la solidarité des territoires, par la mise à disposition d'une ingénierie performante et la mobilisation d'une ressource fiscale mutualisée et dédiée ;
- ▶ l'impartialité dans le traitement des territoires, l'intervention des EPF étant réalisée dans le cadre de leur programme pluriannuel, qui assure la cohérence entre les orientations stratégiques ministérielles, les politiques régionales et les spécificités des territoires.

La loi définira pour les EPF locaux des missions et objectifs similaires à ceux des EPF d'État, afin d'inscrire leur action au service de la **production de logements**, de la **lutte contre l'étalement urbain** et de la **promotion du développement durable**.

La présence de ces établissements permettra d'apporter à l'ensemble des collectivités les compétences et l'expertise technique et financière nécessaires à la mise en œuvre d'une politique foncière efficace.

### Supprimer les Pos

Les emplois se concentrent davantage dans les grands pôles urbains, alors que de nombreux ménages font le choix de s'en éloigner. Résultat de ces deux effets conjugués : un grand nombre de communes entrent dans l'espace d'influence des aires urbaines. Ainsi, si la croissance des grands pôles urbains est forte, celle de leurs couronnes périurbaines est encore plus marquée. Les conséquences en termes d'étalement urbain sont dommageables en termes de qualité de l'air, de santé publique, d'artificialisation des sols et de cadre de vie.

Pour lutter contre l'étalement urbain et améliorer la meilleure prise en compte du volet environnemental dans les politiques locales d'aménagement et de planification, le projet de loi propose notamment de **mettre fin aux plans d'occupation des sols (Pos) pour encourager les collectivités à se doter d'un plan local d'urbanisme (PLU)**.

Les Pos, n'ayant fait l'objet d'aucune évolution depuis de nombreuses années et n'étant pas en révision, font souvent obstacle à la mise en œuvre de politiques nationales notamment en matière d'environnement ou de logement. Or, on trouve notamment des Pos dans des régions où les enjeux environnementaux et les tensions sur le marché du logement sont importants, en particulier l'Île-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le projet de loi précise aussi qu'**en l'absence de transformation en PLU au 31 décembre 2014, le Pos devient caduc et le territoire qu'il couvre se voit appliquer le règlement national d'urbanisme (RNU).**

### **Maîtriser l'aménagement commercial**

Le développement de surfaces commerciales, notamment en périphérie des villes, est très consommateur d'espaces qui pourraient être destinés à d'autres fonctions, notamment l'habitat. Plus de 3 millions de mètres carrés de surface de vente sont autorisés chaque année, alors que les friches commerciales se multiplient du fait de l'obsolescence des implantations.

Pour mettre un coup d'arrêt au développement de friches commerciales, le projet de loi crée, pour les porteurs de projets d'équipements commerciaux, une **obligation d'organiser la remise en état du terrain ou de traiter une friche.**

Pour limiter la consommation d'espaces et l'imperméabilisation des sols, la superficie des parcs de stationnement des équipements commerciaux sera limitée. Le code de l'urbanisme fixe actuellement un plafond équivalent à 1,5 fois la surface bâtie. Le projet de loi va **abaisser ce plafond de façon à ce que la superficie du parking soit égale au maximum à 1 fois la surface du bâti, et même 0,75 fois quand il s'agira d'un projet de grande ampleur** supérieur à 5000 m<sup>2</sup> de surface de plancher.

Depuis trois ans, les « drive », ces points de retrait permettant au client de venir retirer ses achats sans sortir de son automobile, connaissent une véritable explosion : entre janvier 2012 et février 2013, il s'est ouvert l'équivalent de 5 « drive » par jour, tandis que 87 ouvertures étaient annoncées rien que sur le mois de janvier 2013. Ce phénomène a entraîné l'implantation désordonnée d'entrepôts, loin de toute considération d'aménagement du territoire ou de développement durable.

Afin de proscrire le mitage du territoire, le projet de loi va **soumettre à autorisation d'exploitation commerciale la localisation de ces « drive »** afin qu'ils soient implantés au sein des zones urbanisées, dans les zones commerciales existantes, à proximité des lieux de vie et d'activités habituellement fréquentés par les consommateurs.

# UN BESOIN DE RÉGULER

## Moderniser les règles d'urbanisme

Depuis 30 ans, l'urbanisme est une compétence décentralisée. Les élus locaux ont ainsi la responsabilité d'élaborer des documents d'urbanisme qui doivent permettre d'assurer la diversité des fonctions urbaines et rurales, la mixité sociale, la satisfaction des besoins en logements grâce à la prise en compte des différents modes d'habitat sur leur territoire, dans le respect des objectifs de développement durable.

### Favoriser les plans locaux d'urbanisme intercommunaux

À l'heure actuelle, les communautés de communes et les communautés d'agglomération n'exercent pas de plein droit la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU). Or, l'aménagement durable du territoire passe par l'élaboration de documents d'urbanisme à l'échelle intercommunale.

D'abord, la réalité du fonctionnement et de l'organisation des territoires fait de l'intercommunalité l'échelle pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements.

Ensuite, nous sommes aujourd'hui confrontés à des enjeux qui exigent d'être pris en compte sur un territoire large, cohérent et équilibré. Pour affronter les questions d'étalement urbain, de préservation de la biodiversité, d'économie des ressources ou de pénurie de logements, le niveau communal n'est plus le mieux approprié.

Enfin, l'intercommunalité, par la mutualisation des moyens et des compétences qu'elle permet, exprime et incarne la solidarité entre les territoires.

Le projet de loi permettra **le transfert automatique de la compétence PLU aux communautés de communes et d'agglomération**. Le dispositif sera suffisamment souple pour qu'il soit adapté aux communautés dans leur grande diversité.

Par exemple, le projet de loi aménagera les conditions dans lesquelles les plans locaux de l'habitat et les plans de déplacement urbain devront être intégrés ou non dans le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), en fonction de la taille des regroupements de communes.

#### Repères

Seules 64 % des communes sont actuellement couvertes par un document d'urbanisme.

Uniquement 14 communautés d'agglomération et 175 communautés de communes exercent actuellement la compétence PLU intercommunal.

### Renforcer la participation des citoyens en amont des projets

Le développement de la concertation dans les prises de décisions publiques constitue un enjeu de premier plan. Il permet de placer le citoyen au cœur de la conception des politiques d'urbanisme, qui le concernent au quotidien, et ainsi de respecter pleinement le principe de participation du public défini dans la Charte de l'environnement.

Le droit actuel prévoit la réalisation d'enquêtes publiques en fin de procédure. Or, **la concertation préalable est essentielle à l'acceptation du projet et permet de limiter les risques de contentieux.**

Il existe déjà des procédures de participation du public pour les projets et documents d'urbanisme ayant une incidence importante sur l'environnement. Ainsi, un débat public doit être organisé pour les projets d'aménagement ou d'équipement à fort impact environnemental (construction d'autoroute, de ligne ferroviaire...). Pour l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme (Scot, PLU) et la création de Zac, une concertation doit être menée pendant toute la durée de l'élaboration du projet.

Toutefois, les autorisations individuelles dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme ne font actuellement l'objet d'aucune participation du public.

Un certain nombre de dispositions sont prévues dans le projet de loi prévoyant que soient mis à disposition du public :

- ▶ **les projets soumis à permis de construire situés dans une commune non couverte par un document d'urbanisme**, lorsque l'autorité environnementale n'aura pas jugé nécessaire la réalisation d'une étude d'impact ;
- ▶ **une modalité de concertation dès l'avant-projet et tout au long de la procédure**, qui constituera une alternative à l'enquête publique qui arrive bien trop tard pour une prise en compte effective des incidences environnementales.

### **Clarifier la hiérarchie des normes dans les documents d'urbanisme**

---

Le schéma de cohérence territoriale (Scot) est garant de la cohérence des politiques publiques. C'est un outil de planification qui coordonne les différentes politiques sectorielles composant la vie d'un territoire (habitat, déplacement, développement commercial, etc.).

Dans un contexte de multiplication de normes supérieures qui s'imposent à la fois au Scot et au plan local d'urbanisme (PLU), le risque d'incohérences augmente, entraînant des risques juridiques de plus en plus nombreux.

Dans un souci de simplification, le Gouvernement va faire du Scot l'unique document intégrant les documents de rang supérieur. Les élus qui élaborent leur PLU n'auront plus que le Scot à examiner pour assurer le lien juridique entre le PLU et les normes supérieures.

Le Scot verra son rôle intégrateur renforcé, le PLU se référant à ce document sera juridiquement sécurisé. De plus, afin que l'intégration des différents documents soit plus rapidement effective, il est prévu une mesure de réduction du délai pour la mise en compatibilité du PLU avec le Scot. Celui-ci est ramené de trois à un an.



# UNE LOGIQUE DE PROTECTION

## Vers une garantie universelle des loyers

Durant la campagne présidentielle, François Hollande s'était initialement engagé à créer un mécanisme de caution solidaire pour les jeunes, qui subissent particulièrement durement la crise du logement.

Évoqué par le Premier ministre lors de la clôture de la conférence de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, puis annoncé par le président de la République lors de ses vœux à la jeunesse, le 23 janvier 2013 à Grenoble, un **dispositif de garantie universelle des loyers va être mis en place sur l'ensemble du parc privé (meublés compris) et dont bénéficieront tous les locataires et tous les propriétaires bailleurs (personnes physiques ou morales).**

Le projet de loi prévoit l'instauration d'une garantie universelle des loyers (Gul) destinée à :

- ▶ **protéger les propriétaires contre le risque d'impayés ;**
- ▶ encourager la mise en location de logements vacants ;
- ▶ **faciliter l'entrée des locataires dans le logement**, en particulier pour les gens en situation de pouvoir payer un loyer mais disposant de revenus irréguliers ou modestes (pour l'instauration d'une liste exhaustive des pièces qui pourront être demandées à un locataire, voir page 12).

Le fonctionnement prévu est simple. Un bailleur confronté à une situation d'impayé se verra rapidement indemnisé du montant du loyer par la garantie. Celle-ci examinera du même coup la situation du locataire. Si ce dernier subit des difficultés ponctuelles liées à une rupture sociale, économique, familiale, un accompagnement sera rapidement mis en place. Et si l'impayé de loyers est lié au comportement abusif de la part d'un locataire indélicat, la Gul se retournera contre lui et lancera rapidement des procédures de recouvrement forcé.

**Tous les logements du parc privé, loués en location nue ou meublée, à titre de résidence principale, sont éligibles** à la Gul. A contrario, les logements conventionnés à l'aide personnalisée au logement (APL) des organismes HLM et SEM de construction et de gestion de logements sociaux en sont exclus.

Pour les logements éligibles au dispositif, **il est envisagé de substituer la garantie au cautionnement, afin d'assurer une réelle universalité du bénéfice du dispositif.** La situation particulière des étudiants, des jeunes et des personnes aux revenus modestes ou précaires sera prise en compte.

Ce nouveau dispositif de garantie universelle des loyers entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

## Protéger les propriétaires des risques d'impayés et encourager la mise en location

En France, on estime que **les impayés représentent environ 2 à 2,5 % de la totalité des loyers perçus.**

D'après l'Agence nationale d'information sur le logement, en 2011, dans près de 70 % des cas, une situation d'impayé de loyer fait suite à une baisse des ressources, liée à un accident de la vie (chômage, divorce, séparation, accident corporel, maladie, etc.). 10 % sont liés à une situation de surendettement.

Les procédures contentieuses de traitement des impayés, de recouvrement au moins partiel des loyers ou, en dernier ressort, d'expulsion du locataire, sont jugées fastidieuses, longues et

complexes pour les propriétaires. Au risque d'impayé s'ajoute bien souvent un délai assez long de retour en jouissance du bien mis en location.

Il existe aujourd'hui des dispositifs de garantie contre les risques d'impayés de loyer. Le marché de l'assurance propose depuis les années 1980 des garanties des loyers impayés (GLI), aux conditions restrictives et au coût élevé. Face aux difficultés d'accès au logement des populations les plus fragiles, l'État et Action logement se sont mobilisés pour mettre en place fin 2007 la garantie des risques locatifs (GRL), qui se distingue de la GLI en ce que le risque plus élevé qui pèse sur certaines catégories de locataires est compensé par un fonds abondé par l'État et Action logement.

Ces deux dispositifs ne fonctionnent pas bien. **La difficulté à trouver un modèle économique efficace s'explique notamment par le recours à ces contrats par les seuls bailleurs dont les locataires présentent un risque significatif.** Ce risque élevé génère alors des primes d'assurance dissuasives et décourage la mutualisation à une échelle suffisante.

**Le caractère universel de la Gul, définie par le projet de loi Alur doit permettre la plus grande mutualisation des risques et donc rendre son coût limité, condition indispensable au succès du dispositif.**

En garantissant les revenus locatifs, la Gul contribuera à faciliter le retour sur le marché locatif de logements inoccupés en incitant à la location les bailleurs qui, aujourd'hui, préfèrent ne pas louer leur logement de peur de devoir faire face à des loyers impayés.

### **Faciliter l'accès au logement et améliorer la prévention des expulsions**

---

Les difficultés d'insertion sur le marché locatif, qui touchent l'ensemble de la population dans les zones les plus chères, se présentent de manière plus aiguë encore pour les personnes à revenus modestes, irréguliers ou précaires.

Actuellement, pour l'essentiel, les barrières qui rendent l'accès au logement difficile reposent sur la sélectivité excessive de propriétaires redoutant l'impayé de loyer. La Gul sécurisera les bailleurs et mettra un terme à la « sur-sélection » des locataires.

La garantie universelle des loyers, fondée sur un principe de solidarité, facilitera l'accès au logement de tous les ménages, y compris les plus fragiles.

Pour les locataires fragiles qui seraient en impayés et notamment pour leur permettre soit un maintien dans le logement soit un accompagnement vers un logement plus adapté, **la procédure permettra également un signalement rapide de l'impayé et, si besoin, le déclenchement simultané d'un accompagnement social (plan d'apurement de la dette, relogement)**, en étroite articulation avec les dispositifs existants d'intervention sociale en matière d'impayés, que le projet de loi renforce par ailleurs (voire page 30).

### **Créer l'agence de la garantie universelle des loyers**

---

La loi va ainsi créer un nouvel établissement public administratif de l'État, « l'**Agence de la garantie universelle des loyers** » qui sera chargé de :

- ▶ **mettre en place le dispositif** de garantie universelle, tant sur les modalités du régime de garantie que sur le processus opérationnel ;
- ▶ **administrer la Gul**, directement ou indirectement, ainsi que d'en contrôler le bon fonctionnement, selon des modalités qui seront précisées par décret ;
- ▶ **définir les modalités d'organisation de l'accompagnement social des ménages en impayés de loyers**, comme c'est actuellement le cas avec le dispositif de la GRL, en articulation étroite avec les dispositifs opérationnels aujourd'hui.

Cette agence sera administrée par un conseil d'administration composé de cinq représentants de l'État, de deux représentants de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et de deux personnalités qualifiées nommées en raison de leur compétence en matière de logement.

La présence de l'UESL au conseil d'administration de l'agence est particulièrement justifiée par le besoin d'articuler la politique d'Action logement en faveur de certaines catégories de population avec celle de l'établissement public. À ce titre, Action logement pourra contribuer au financement de la Gul comme il contribue actuellement à celui de la GRL.

Pour l'accomplissement de sa mission, il pourra être affecté à l'Agence de garantie universelle des loyers différentes catégories de ressources, y compris une contribution de la participation des employeurs à l'effort de construction.

**La mise en place de l'agence sera précédée d'une mission de préfiguration.** Afin de garantir l'équilibre économique du dispositif et maximiser son efficacité, cette mission fera des propositions sur les modalités d'indemnisation des impayés des loyers (plafonds, seuils, etc.) et la mise à contribution financière des parties prenantes, bailleurs et locataires.

Outre les modalités d'indemnisation, cette première phase de préfiguration doit également aboutir à la mise en place de l'ensemble du système nécessaire au fonctionnement du dispositif de garantie : organisation des différentes procédures (traitement des sinistres, accompagnement social, etc.), des circuits financiers, du contrôle, etc.

Ce temps de préfiguration permettra enfin de définir les mesures nécessaires pour assurer la meilleure transition possible avec les dispositifs existants.

# UNE LOGIQUE DE PROTECTION

## Lutter contre habitat indigne

En France, **près de 500 000 logements sont considérés comme indignes**, ce qui représente environ un million de personnes vivant dans des conditions présentant un risque pour leur santé ou leur sécurité.

La plupart de ces victimes n'osent pas se plaindre : peur des conséquences, peur de ne plus avoir de logement du tout, peur d'un marchand de sommeil menaçant, incapacité de savoir à qui s'adresser... C'est la raison pour laquelle il est indispensable que la puissance publique intervienne pour les protéger.

La lutte contre l'habitat insalubre est une priorité d'action du Gouvernement en matière de politique du logement et comporte un certain nombre d'outils permettant d'inciter les propriétaires bailleurs de bonne foi à réhabiliter leurs logements dégradés. Cette démarche incitative s'accompagne d'un volet coercitif, qui comprend des sanctions pénales à l'encontre des propriétaires négligents, voire indécents.

### Interdire l'achat de biens immobiliers aux marchands de sommeil

Qu'ils soient présents dans des copropriétés (où ils achètent souvent plusieurs lots) ou dans le parc individuel (achat de maisons individuelles divisées en appartements, mise en location de locaux impropres à l'habitation comme une cave, des combles, une cabane de jardin), les marchands de sommeil se spécialisent dans l'achat à bas prix de biens locatifs de mauvaise qualité, en leur nom propre ou sous couvert de prête-noms ou de sociétés-écrans auxquelles ils peuvent être associés. Ils louent ces logements dans des conditions indignes et dégradantes : sur-occupation organisée, division de pavillons, insalubrité compromettant la santé et même la sécurité des locataires, loyers élevés, voire exorbitants, en totale disproportion avec la qualité de l'habitat.

Le Gouvernement veut donner un coup d'arrêt à ces activités. Le projet de loi contient des dispositions qui visent à empêcher les **personnes condamnées pour hébergement contraire à la dignité humaine de pouvoir acquérir des biens immobiliers et de les mettre en location**.

Une peine sera créée, qui donnera la possibilité au juge de condamner un marchand de sommeil à une interdiction d'achat de biens immobiliers à des fins de location pendant 5 ans. **Cette mesure empêchera une personne physique d'acheter en son nom propre et également via une société dont il serait gérant, associé ou dirigeant** (les marchands de sommeil agissant souvent via des sociétés-écrans).

Avant de procéder à la signature d'une vente, les notaires formuleront une demande de renseignement aux services du casier judiciaire. La vente sera annulée si l'acheteur est une personne physique condamnée à la peine d'interdiction ou bien une société (société civile immobilière, entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée, société à responsabilité limitée) dont une personne condamnée à la peine ci-dessus est gérante, associée, dirigeante.

Pour protéger le vendeur, le texte prévoit la nullité de la vente aux torts de l'acquéreur concerné par cette condamnation, ce qui permet au vendeur de conserver le bénéfice du dépôt de garantie versé au moment de la promesse de vente.

Pour le cas spécifique des copropriétés, d'autres dispositions sont prévues pour empêcher l'expansion des marchands de sommeil. Il est ainsi prévu de :

- ▶ **interdire à un copropriétaire l'achat de lots dans une copropriété** où il est déjà propriétaire et où il a accumulé des dettes et des impayés ;
- ▶ **empêcher les copropriétaires endettés de bloquer les procédures de saisie de leur bien, en leur interdisant de prendre part au vote en assemblée générale** qui doit autoriser le syndic à agir en justice ;
- ▶ **garantir le recouvrement des frais de procédure**, pour lever les réticences des copropriétaires inquiets : les frais d'avocat engagés par le syndicat seront imputés au seul copropriétaire condamné et seront compris dans l'assiette du privilège spécial immobilier, c'est-à-dire des créances qui sont remboursées en priorité par les fruits de la vente, dont bénéficie le syndicat.

## Contraindre les propriétaires indécents à faire des travaux

---

### Créer une astreinte financière journalière dissuasive

Les bailleurs qui louent des logements dans des conditions qui compromettent la santé ou la sécurité de leurs occupants peuvent se voir imposer, par les pouvoirs publics, la réalisation de travaux dans un délai déterminé. S'ils ne procèdent pas aux travaux dans le délai imparti, le préfet ou le maire les réalise d'office, aux frais des propriétaires et à l'issue d'une ultime mise en demeure. **Cette possibilité que les pouvoirs publics réalisent d'office les travaux prescrits n'incite guère les propriétaires à agir.**

Pour permettre un traitement plus rapide des logements déclarés indignes ou insalubres, le projet de loi prévoit **la création d'une astreinte journalière à l'encontre des propriétaires bailleurs indécents**, lorsque les travaux prescrits sur des logements insalubres ou indignes n'ont pas été exécutés dans les délais fixés par arrêté.

Cette astreinte sera d'un **montant de 200 euros par jour de retard**. Une partie du produit de cette astreinte pourra être affectée à l'Agence nationale de l'habitat (Anah), afin de subventionner les propriétaires de bonne foi n'ayant pas les moyens de réhabiliter leur logement. Une autre partie pourra servir à **financer des possibilités de relogement des victimes de marchands de sommeil et des personnes vivant dans les logements dégradés et dangereux**, cette question étant souvent un frein majeur à la réalisation des travaux.

### Suspendre le versement des allocations logement pour inciter à la réalisation de travaux

Seul un logement réputé « décent » peut ouvrir droit à différentes allocations logement. Si le logement loué s'avère néanmoins indécemment, le locataire est tenu de continuer à payer son loyer (contrairement aux situations d'insalubrité ou de péril). Et il lui revient de demander la mise en conformité du logement au bailleur. Si le bailleur refuse, le locataire peut saisir la commission départementale de conciliation, puis exercer son droit par un recours devant la juridiction civile.

Parallèlement, le caractère indécemment du logement peut entraîner la suspension du versement de l'allocation logement. On peut donc se retrouver dans une situation où **se trouve pénalisé le locataire qui signale la situation d'indécemment, et non le propriétaire, à qui incombe pourtant la responsabilité de louer un logement décent.**

Le Gouvernement a jugé nécessaire de modifier ce dispositif. Le projet de loi prévoit d'instaurer un **système de consignation des allocations de logement** par les organismes payeurs, dans l'attente de la réalisation des travaux nécessaires pour rendre le logement décent par le bailleur. Pendant cette période, **le locataire ne devra plus au bailleur que la part résiduelle (hors allocation) de son loyer.**

# UNE LOGIQUE DE PROTECTION

## Orienter la politique d'hébergement vers le logement

L'un des objectifs fixés par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 par le comité interministériel de lutte contre les exclusions, consiste à mieux structurer l'offre d'hébergement, afin d'améliorer la prise en charge des personnes sans domicile et de favoriser leur accès ou leur maintien dans un logement.

Le plan met également au cœur des priorités du Gouvernement la prévention des ruptures, qui nécessite notamment une meilleure coordination des acteurs et un renforcement de la cohérence des réponses en matière de logement et d'hébergement, afin de faciliter les parcours de l'hébergement vers le logement.

## Améliorer la prévention des expulsions

Depuis la création des chartes de prévention en 1998 jusqu'à la création obligatoire des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex) par la loi de 2009, l'enjeu principal a été la coordination des multiples instances intervenant dans la prévention des expulsions locatives : État, conseils généraux, collectivités locales, organismes payeurs des aides au logement, mais aussi bailleurs publics et privés, juges d'instance, huissiers de justice, agences départementales d'information sur le logement (ADIL), Banque de France, Action logement, associations.

Certains ménages peuvent être pris en charge parallèlement par plusieurs acteurs, alors que d'autres échappent à toute prévention. De même, les interventions sociales sont très concentrées sur les ménages qui se trouvent en fin de procédure (demande de concours de la force publique par exemple), alors que la prévention est d'autant plus efficace qu'elle intervient en amont de la procédure d'expulsion.

### Traiter les impayés le plus en amont

Le projet de loi Alur crée, pour les bailleurs personnes morales (hors SCI familiales), une **obligation de signalement des impayés auprès de la Ccapex au moins deux mois avant assignation**, sous peine d'irrecevabilité de celle-ci.

Cette disposition, déjà à l'œuvre pour les locataires du parc social bénéficiant d'allocations logement, doit permettre d'accompagner le ménage au plus tôt et d'éviter que sa dette de loyer augmente.

### Renforcement du rôle des Ccapex

Concernant la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex), elle voit renforcé son rôle de :

- ▶ coordination, d'évaluation et de pilotage du dispositif départemental de prévention des expulsions locatives ;
- ▶ instance d'examen de situations individuelles.

Au-delà de la Ccapex, le projet de loi vise à définir un cadre d'organisation des actions de prévention des expulsions, afin que les moyens disponibles sur les territoires soient mobilisés de manière plus efficiente.

### **Consacrer juridiquement les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO)**

---

Le présent projet de loi donne tout d'abord un fondement juridique au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) afin de renforcer sa légitimité et de lui donner des moyens d'action sur le terrain.

Jusqu'à présent, le dispositif du service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO) a fonctionné sur la seule base d'une circulaire, ce qui en limite fortement la portée et les effets. Aujourd'hui, la volonté du Gouvernement est de **donner toute sa légitimité au SIAO et de renforcer son effectivité**, pour qu'il devienne l'instance de coordination départementale incontournable en matière d'hébergement et de logement des personnes sans domicile.

Par ailleurs, la mise en place souple des SIAO a conduit, dans un certain nombre de départements, à des organisations très hétérogènes. Le projet de loi propose donc de **converger vers une organisation commune à l'ensemble des départements, qui prend la forme d'un SIAO unique couvrant l'urgence et l'insertion**, ce qui permettra un pilotage unifié et une plus grande fluidité entre l'urgence et l'insertion.

### **Améliorer les dispositifs relatifs au droit au logement opposable (Dalo)**

---

Le droit au logement opposable (Dalo) a été instauré par la loi du 5 mars 2007, modifiée par la loi du 25 mars 2009. Il vise à garantir le droit au logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir.

Une commission de médiation, qui existe dans tous les départements, examine les demandes au cas par cas. En cas de décision reconnaissant le caractère prioritaire et urgent du relogement, elle demande au préfet de procéder au relogement dans les six mois. Le logement peut être un logement social réservé par le préfet ou par Action logement.

Après six ans d'application du Dalo, il paraît nécessaire de prendre certaines dispositions pour renforcer son effectivité.

Il s'agit notamment de permettre **qu'un logement social en bail glissant puisse être proposé à des ménages Dalo**. Il est souhaitable d'encadrer davantage le dispositif du bail glissant **en fixant les conditions qui permettent la sortie de ce bail glissant au profit du sous-locataire**.

Il est également prévu de **permettre aux commissions de médiation de requalifier un recours lorsque la situation du ménage le justifie**, afin de rendre la procédure plus fluide.

### **Mettre les usagers au cœur des instances de décision**

---

L'objectif est d'étendre par le présent projet de loi la participation des personnes à l'ensemble du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile. Le projet de loi comprend donc deux dispositions qui établissent :

- ▶ le principe de la participation des personnes à la définition, au suivi et à l'évaluation du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement des personnes sans domicile (les instances de concertation permettant d'assurer cette participation seront précisées par décret) ;

- ▶ une extension des règles relatives à la participation dans l'ensemble des établissements du dispositif.

Le projet de loi vise à mettre en œuvre un des engagements forts du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale dans le secteur de l'hébergement. La participation est susceptible d'apporter un triple bénéfice en termes :

- ▶ d'efficacité des politiques publiques ;
- ▶ d'efficacité du travail, au quotidien, des professionnels et des organisations ;
- ▶ de plus-value pour les personnes participantes elles-mêmes.



# UNE DYNAMIQUE D'INNOVATION

## Favoriser le développement de formes d'habitat alternatives

La crise du logement frappe durement les Français, touchés tant par la hausse importante des prix que par la perte de la notion de vivre-ensemble et d'espace collectif. S'opposant à cet état de fait, de nombreuses expérimentations citoyennes émergent sur l'ensemble du territoire et proposent de nouveaux modes d'habitat, autant d'alternatives prometteuses aux pratiques classiques de production de logements.

D'autres options se développent aussi, comme l'habitat léger ou mobile. Certains de nos concitoyens font le choix de vivre dans une habitation de type yourte, caravane ou autre habitation démontable, mobile et synonyme d'un mode de vie fondé sur la sobriété et l'autonomie. Le développement, somme toute récent, et la diversification de ces alternatives au logement classique rendent aujourd'hui nécessaire de revoir la réglementation.

Convaincu que la diversité de la société doit se refléter dans la diversité des modes d'habitat possibles et choisis, le Gouvernement souhaite garantir et sécuriser ces alternatives, pour permettre la diversification des formes d'habitat choisi, dans le respect de l'environnement et de la biodiversité.

### Créer dans la loi deux statuts pour l'habitat participatif

L'habitat participatif peut se décrire comme un regroupement de ménages mutualisant leurs ressources pour concevoir, réaliser et financer ensemble leur logement, au sein d'un bâtiment collectif. Ce type de projets se caractérise par le respect de valeurs essentielles comme la non-spéculation, la solidarité, la mixité sociale, l'habitat sain et écologique, la mutualisation d'espaces et de ressources.

Loin d'être utopique, l'habitat participatif est une réalité pleine de potentiel, que certains pays voisins connaissent bien. Il représente en Suisse 5 % du parc immobilier, soit 130 000 logements. En Norvège, près de 15 % du parc de logements est géré par des coopératives d'habitants, ce qui représente 650 000 personnes. Cette proportion atteint même 40 % à Oslo.

L'habitat participatif s'avère ainsi un chantier en plein essor, qui constitue une piste prometteuse dans **l'élaboration d'une troisième voie pour le logement, entre habitat individuel et collectif.**

L'habitat participatif s'inscrit dans une perspective de transformation écologique et sociale de la société. Choix de matériaux sains, réduction des déchets, rationalisation de l'espace, éco-responsabilité des habitants, qualité du bâti : tout est pensé pour faire de la performance écologique une priorité.

Ce mode de construction et de gestion de l'habitat **favorise l'accession sociale à la propriété.**

Projet social, il est aussi économique : la réduction des coûts par la suppression des intermédiaires, la diminution des charges quotidiennes par l'échange de services ou la mutualisation de l'espace font baisser le coût global de la démarche et la rendent abordable aux ménages modestes. Et, à travers la mise en place de clauses anti-spéculatives, ces projets limitent aussi l'inflation immobilière et peuvent devenir des outils innovants de modération des prix de marché.

Les dispositions prévues par le projet de loi ont essentiellement pour but de **créer un cadre juridique** correspondant aux caractéristiques et aux finalités de l'habitat participatif. Ce cadre va à la fois permettre de simplifier les montages juridiques et de sécuriser les dispositifs financiers, tout en conservant une certaine souplesse pour préserver la capacité d'innovation citoyenne et la diversité des projets.

Les personnes et les ménages qui souhaitent se réunir autour du projet de construction ou d'acquisition de l'immeuble qui abritera leurs logements, ainsi que des espaces partagés, forment des sociétés d'habitat participatif. Ces personnes ont la qualité d'associés et acquièrent donc au préalable des parts sociales de ces sociétés. **Ces sociétés d'habitat participatif pourront désormais prendre deux formes : coopérative d'habitants ou société d'autopromotion.**

Ces deux statuts spécifiques n'auront pas vocation à remplacer les outils existants, mais plutôt à enrichir la palette des outils mis à la disposition des groupes d'habitants pour leur permettre de mener à bien leurs projets.

Pour ces deux types de société, le projet de loi prévoit également :

- ▶ la possibilité d'admettre comme associés des personnes morales et notamment des organismes de logement social ;
- ▶ la limitation de la responsabilité des associés à leur apport dans le capital ;
- ▶ la possibilité de transformer une société existante en coopérative d'habitants ou en société d'autopromotion ;
- ▶ l'obligation pour ces sociétés de justifier d'une garantie financière d'achèvement de l'immeuble, de façon à sécuriser financièrement les projets.

Cette reconnaissance institutionnelle et législative de l'habitat participatif est fondamentale : elle permettra de confirmer non seulement sa légitimité, mais aussi son développement.

## **Accompagner le développement de l'habitat léger**

---

Il existe des dizaines de formes et de variétés d'habitat léger : yourte, tipi, roulotte, mobile home, caravane, etc. Toutes ont en commun d'être démontables, mobiles et synonymes d'un mode de vie fondé sur la sobriété et l'autonomie. Bien souvent, ces installations sont agrémentées de panneaux solaires, d'éoliennes, de bassins de phyto-épuration, de jardins potagers, de vergers, etc.

Le développement, somme toute récent, et la diversification de ces alternatives au logement classique rendent aujourd'hui nécessaire de revoir la réglementation. Dans différentes régions de France, l'installation de ces formes d'habitat mobile ou léger peut en effet poser question du fait d'un cadre juridique inadapté.

Par exemple, aujourd'hui, il n'existe pas de réglementation concernant les yourtes. Ce vide juridique a conduit à une «judiciarisation» des relations entre porteurs de projets et collectivités locales, dont il faut sortir par le haut.

Le projet de loi présente des dispositions qui vont permettre de :

- ▶ **reconnaître que les dispositions d'urbanisme ont vocation à prendre en compte l'ensemble des modes d'habitat installés de façon permanente** sur le territoire ;
- ▶ **sortir de l'instabilité juridique**, l'habitat léger considéré comme lieu d'habitation permanent devant entrer dans le droit commun.

Pour sortir du dilemme juridique sur le besoin ou non d'un permis de construire, le Gouvernement va autoriser les documents d'urbanisme à définir les terrains où les résidences mobiles ou démontables, constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, pourront être

installées. Il suffira de soumettre ces terrains à un régime de déclaration préalable ou de permis d'aménager.

Si les résidences mobiles ont un statut connu, les résidences démontables, de formes diverses, devront répondre à un cahier des charges démontrant :

- ▶ **la réversibilité de l'habitat** : l'habitat est démontable, son installation est effectuée sans intervention d'engins lourds et aucun élément le composant, ou composant son aménagement intérieur, n'est inamovible ;
- ▶ **l'autonomie vis-à-vis des réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissements collectifs**, pour ne pas impacter les budgets des collectivités locales via la création de nouveaux réseaux ;
- ▶ **la sécurité** : l'usager de l'habitat devra veiller à la propreté, à la salubrité et à l'entretien des lieux pour éviter les incendies.

Dans le volet du projet de loi relatif à l'urbanisme, plusieurs dispositions prévoient donc que les résidences mobiles ou démontables, qui constituent l'habitat permanent de leur utilisateur (par opposition à une utilisation touristique), pourront être autorisées en zones urbaines mais aussi dans les « pastilles », ces secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, prévus par le règlement des plans locaux d'urbanisme (PLU) dans les zones agricoles ou naturelles, qui sont normalement non constructibles.

De la même manière, les « terrains familiaux locatifs » et les aires d'accueil, destinés à l'installation des résidences mobiles de gens du voyage désireux de disposer d'un ancrage territorial sans toutefois renoncer au voyage une partie de l'année, pourront également être installés dans des pastilles définies au sein des zones agricoles ou naturelles des PLU.

Pour assurer la maîtrise de l'urbanisation sur ces territoires, garantir la protection de l'environnement et des paysages et permettre la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, ce recours aux pastilles sera par ailleurs strictement encadré par le projet de loi (voir page 21).

# UNE DYNAMIQUE D'INNOVATION

## Introduire plus de transparence dans le logement social

Le Gouvernement a annoncé des objectifs très volontaristes pour la construction de logements sociaux. Toutefois, la mise en œuvre des moyens pour les atteindre ne dispense pas de travailler sur l'amélioration du système d'attributions perçu par le public comme peu lisible et peu efficace, voire injuste.

Pour que le processus soit plus transparent, deux axes de progrès sont impulsés par le projet de loi en matière d'attribution de logements sociaux : la simplification de la demande et l'information des demandeurs.

Et du point de vue de la gouvernance, le Gouvernement souhaite rétablir un mode de coopération contractuel entre l'État et les partenaires sociaux, membres d'Action logement, tout en rendant la gouvernance du réseau plus efficace.

## Réformer le système d'attribution des logements sociaux

La qualité du processus d'attribution des logements sociaux est un enjeu fondamental de la politique du logement. Ce dispositif a besoin d'être réformé, afin de gagner en efficacité, en transparence et en lisibilité pour le demandeur.

La réforme de la demande de logement social par la loi du 25 mars 2009 a déjà constitué un progrès notable. En mars 2011, la mise en place d'un système informatique national d'enregistrement des demandes de logement locatif social (SNE) a rendu possible le partage de la connaissance des demandes entre les services enregistreurs. Et le principe de la demande unique a été posé : le demandeur ne dépose qu'une seule fois le formulaire Cerfa.

Cependant, le demandeur est toujours obligé de dupliquer son dossier (pièces justificatives nécessaires à l'instruction de la demande) pour le communiquer aux différents acteurs susceptibles de prendre en compte sa demande. Et il manque encore cruellement d'information sur l'état d'avancement de sa demande.

Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi Alur, une large concertation a rassemblé tous les acteurs impliqués dans le système d'attribution des logements sociaux (bailleurs, collectivités, Action logement, locataires, demandeurs, associations, etc.), qui a abouti fin mai à une liste de 30 propositions co-construites et partagées par l'ensemble des partenaires.

### Simplifier les démarches

Les deux mesures les plus importantes permettant de simplifier les démarches des demandeurs sont inscrites dans le projet de loi :

- ▶ la possibilité pour le demandeur de **déposer sa demande sur internet**, dispositif déjà expérimenté dans certains départements dans lesquels les acteurs se sont dotés de fichiers partagés. En outre, cela correspond à la demande des usagers qui souhaitent être davantage acteurs dans la procédure ;
- ▶ la constitution d'un **dossier unique de la demande** de logement social : le demandeur pourra déposer les pièces justificatives une seule fois et ce dossier unique sera accessible par l'ensemble des acteurs (bailleurs et réservataires) présents sur le territoire.

## Améliorer l'information dispensée aux demandeurs

L'information du demandeur est le pivot de l'amélioration du système des attributions de logement social en France. Le projet de loi confère à tout demandeur de logement social un **droit à une information** portants sur :

- ▶ les modalités de dépôt de sa demande et des pièces justificatives ;
- ▶ les données le concernant qui figurent dans le dispositif de gestion de la demande ;
- ▶ les principales étapes du traitement de sa demande.

Il doit également disposer d'informations sur les caractéristiques du parc social et la demande exprimée sur l'ensemble du territoire.

Pour rendre effectif ce nouveau droit, le projet de loi prévoit **deux mesures complémentaires** :

- ▶ la mise en place d'un dispositif de mise en commun des demandes de logement social et des pièces justificatives associées, des informations concernant la situation du demandeur issues de la gestion de sa demande et de son évolution au cours des différentes étapes du traitement de la demande ;
- ▶ la création d'un service partagé d'information et d'accueil des demandeurs, dont les principes sont arrêtés au niveau intercommunal par l'ensemble des partenaires (État, collectivités, bailleurs, réservataires dont Action logement) et qui figurera dans le plan départemental de gestion de la demande et d'information des demandeurs.

---

## Rendre la gouvernance plus efficace

### Un retour à la contractualisation entre l'État et les partenaires sociaux

Jusqu'en 2009, l'État et les partenaires sociaux définissaient ensemble l'utilisation des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (Peec) et les modalités d'intervention d'Action logement (ex-1 % Logement) par un système de conventions multiples.

Depuis, la loi a transformé ce système fondé sur un équilibre contractuel en un système unilatéral, où l'Etat décidait seul, par décret, de l'utilisation des fonds d'Action logement.

Le Gouvernement souhaite revenir à une relation de confiance avec les partenaires sociaux et propose donc de rétablir avec eux un mode de fonctionnement contractuel.

Le projet de loi prévoit d'instaurer une **convention pluriannuelle établie entre l'État et l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL), fixant la nature et les règles d'utilisation de la Peec et les montants minimaux et maximaux qui leur sont annuellement consacrés.**

L'information du Parlement sera toujours assurée par le biais d'un document de programmation (« jaune budgétaire ») transmis annuellement lors du dépôt de projet de loi de finances.

### Moderniser et renforcer le cadre d'intervention d'Action logement

Le projet de loi prévoit de **renforcer le rôle de tête de réseau de l'UESL** en l'assortissant de réels moyens d'action, d'autant plus nécessaires qu'elle sera responsable de l'application des conventions conclues avec l'État. Les Cil et leurs filiales constituant les maîtres d'œuvre du réseau, l'UESL doit pouvoir coordonner, faciliter et assurer la cohérence de ce réseau sans pour autant centraliser toutes les compétences ou en faire une « holding » immobilière.

Par ailleurs, la question de la pérennité du modèle financier d'Action logement et le risque de tarissement des ressources de la participation à l'effort de construction (Peec) constituent une préoccupation récurrente des partenaires sociaux.

La lettre d'engagement mutuel du 12 novembre 2012 et les conventions qui en découlent ont consacré le principe de soutenabilité d'Action logement. L'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) se voit confier un rôle de garant de l'équilibre entre les ressources et l'utilisation des fonds.

L'objectif est triple :

- ▶ garantir que les engagements fixés dans la convention seront atteints ;
- ▶ viser une utilisation optimale des ressources de la Peec ;
- ▶ assurer le concours efficace du réseau à la politique du logement.

Diverses mesures de modernisation ou simplification s'avèrent donc nécessaires :

- ▶ une mobilisation accrue des comités interprofessionnels du logement (Cil) et de leurs filiales pour remplir les objectifs fixés par la convention,
- ▶ une rationalisation des frais de fonctionnement du réseau,
- ▶ un meilleur pilotage financier des ressources et de la Peec grâce aux comptes combinés.

### **Améliorer la mise en œuvre des obligations des Cil au titre du Dalo**

La mise en œuvre du droit au logement opposable (Dalo), initialement institué par la loi du 5 mars 2007, constitue un chantier prioritaire pour le Gouvernement, dans lequel un maximum d'acteurs doit être impliqué, dont Action logement.

Pour la mise en œuvre du Dalo, la réforme de la participation à l'effort de construction (Peec) réalisée en 2009 prévoyait la réservation d'un quart des attributions de logements aux salariés et aux demandeurs d'emploi prioritaires au titre du Dalo et devant être relogés en urgence.

Étant donné les objectifs significatifs poursuivis par l'État, à la fois pour le relogement des ménages Dalo et pour l'accès au logement des personnes sortant d'hébergement, le projet de loi prévoit d'**inclure parmi les bénéficiaires de cette disposition les ménages et personnes sortant d'hébergement et non bénéficiaires du Dalo.**

### **Améliorer le contrôle du secteur**

Le secteur du logement social a connu récemment de profondes mutations, marquées notamment par le regroupement d'offices publics de l'habitat et la fusion des collecteurs d'Action logement, qui ont favorisé la constitution de groupes d'envergure aux stratégies régionales voire nationales.

Or le contrôle exercé par l'État sur ces deux secteurs est morcelé entre deux organismes, la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos) et l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (Anpeec) qui n'ont chacun qu'une vue incomplète des organismes soumis à leur contrôle.

Cette organisation n'est plus adaptée à l'évolution d'un secteur marqué par une interdépendance très forte entre les organismes. Elle contribue parallèlement à alourdir l'ensemble du dispositif public de connaissance, de tutelle et de sanction.

**L'extension du champ de contrôle de l'Anpeec aux organismes de logement social, et de celui de la Miilos aux comités interprofessionnels du logement (Cil),** sous certaines conditions, permettra aux deux organismes d'améliorer leur vision d'ensemble du secteur, et ainsi l'efficacité et la pertinence du contrôle.

# Annexes

## Légiférer par ordonnances pour accélérer la construction

---

Le projet de loi autorisant le Gouvernement à recourir à des ordonnances pour accélérer les projets de construction, présenté par Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, le 2 mai en Conseil des ministres, a été définitivement voté par le Parlement le 20 juin 2013.

Ce texte, annoncé par le président de la République le 21 mars dans le cadre de la présentation du plan d'investissement pour le logement, a été adopté en quatre mois. Dès le 17 juillet, Cécile Duflot présentera en Conseil des ministres la première ordonnance qui permettra de réduire les délais de traitement des contentieux et de lutter efficacement contre les recours malveillants.

Voilà qui illustre une triple volonté du président de la République : agir vite pour répondre aux besoins des Français en termes de logement, lever les contraintes principales qui pèsent sur le secteur de la construction et soutenir un secteur en difficulté qui est un important gisement d'emplois non délocalisables, tant directs (construction, rénovation, gestion) qu'indirects (équipement des logements, services associés, développement de la ville).

D'ici la rentrée à l'automne 2013, Cécile Duflot mettra en œuvre les autres mesures prévues, qui étaient pour une part d'entre elles originellement incluses dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové :

- ▶ création d'une procédure intégrée pour le logement ;
- ▶ lancement d'un portail national de l'urbanisme pour améliorer l'accès aux documents d'urbanisme ;
- ▶ augmentation du taux maximal de garantie d'emprunt que les collectivités pourront consentir, pour faciliter le financement de projets d'aménagement ;
- ▶ incitation à densifier, en favorisant transformation de bureaux en logement, en limitant les contraintes en matière de places de stationnement, en autorisant un alignement au faitage ou la surélévation d'immeubles pour la création de logements ;
- ▶ développement de logements intermédiaires par la création d'un statut spécifique et d'un bail emphytéotique dédié ;
- ▶ suppression de la possibilité de garantie intrinsèque pour les opérations de vente de logements en l'état futur d'achèvement (Vefa) afin de protéger les accédants en cas de défaillance du promoteur en cours de chantier ;
- ▶ facilitation de la gestion de la trésorerie des entreprises du bâtiment, par exemple en réduisant les délais de production du décompte général après réception des travaux.

## La loi de mobilisation du foncier public du 18 janvier 2013

---

Conformément à l'engagement de campagne du président de la République, la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, vient favoriser la mise à disposition, avec décote, du foncier de l'État et de ses établissements publics en faveur de projet de construction de logements. Cette décote pourra aller jusqu'à la gratuité au profit d'opérations de logement social.

L'un des effets du dispositif consiste à augmenter la capacité de financement du logement social par les organismes constructeurs, en limitant le prix de cession du foncier public. La

décote consentie sur le prix de cession, au profit du logement social permet de réduire le coût de revient des opérations réalisées sur foncier public. Les organismes constructeurs mobilisent alors moins de moyens financiers sur chacune de ces opérations et dégagent la capacité d'en financer davantage.

Le décret d'application concernant le mécanisme de décote pour les terrains de l'État est paru le 15 avril 2013. **Les premières cessions ont donc eu lieu.** Par exemple, après plus de 7 ans d'attente, la ville de Paris a enfin pu acquérir la caserne de Reuilly, située au cœur du 12<sup>e</sup> arrondissement et où elle va construire des logements, un square, une crèche, etc. Autre exemple : la caserne Martin, qui vient d'être cédée à la ville de Caen pour la construction de près d'une centaine de logement, dont la moitié de logements sociaux.

Enfin, la Commission nationale de l'aménagement, de l'urbanisme et du foncier (CNAUF) assurera le suivi du dispositif de mobilisation du foncier public en faveur du logement, dans la perspective d'élaborer un rapport annuel qui sera présenté devant le Parlement. **Le premier bilan national pourra donc avoir lieu courant 2014.**