

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du logement
et de la ville

TEXTE SOUMIS A LA DELIBERATION
DU CONSEIL DES MINISTRES

NOR : MLVX0815554L/Bleue-1

PROJET DE LOI

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

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

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

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

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

Le projet de loi est organisé en cinq chapitres consacrés respectivement à la mobilisation des acteurs du logement, au programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, au développement de l'offre nouvelle de logements, à la mobilité dans le parc de logements et à la lutte contre l'exclusion, à l'hébergement et à l'accès au logement.

CHAPITRE IER - DISPOSITIONS RELATIVES A LA MOBILISATION DES ACTEURS

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

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

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

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

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

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

L'effet attendu d'une généralisation du conventionnement consiste en une mobilisation du secteur du logement social. La conclusion d'une convention propre à chaque organisme, couvrant l'ensemble de ses missions (politiques patrimoniales, sociales, économiques, qualité du service rendu, etc.), permettra de fixer à chacun des objectifs détaillés et le plus souvent chiffrés tenant compte à la fois de ses capacités, des besoins connus et des facteurs propres à ses territoires d'action.

Symétriquement, l'élaboration conjointe des objectifs avec chaque bailleur puis leur suivi régulier exigera de l'Etat un renforcement de ses capacités à connaître et exprimer les besoins des territoires en cause en même temps qu'une meilleure appréhension des potentialités de chaque opérateur.

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

Ce prélèvement a pour assiette le potentiel financier des organismes. Il est versé à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), qui consacrera cette ressource nouvelle à des aides à la construction et l'amélioration du parc des bailleurs sociaux.

Le potentiel financier constitue l'un des ratios, couramment utilisé par les bailleurs sociaux, permettant d'apprécier la situation financière des organismes. Il exprime l'écart existant, généralement positif, entre les ressources de long terme du bilan (fonds propres, subventions, emprunts) et les emplois stables exprimés par les valeurs immobilisées du même bilan (comptes de la classe 2). Très proche de la notion de « fonds de roulement », le potentiel financier en diffère par l'exclusion de ressources non investissables qui sont d'une part, la provision pour gros entretien, d'autre part les dépôts de garantie des locataires.

Un décret d'application définira les comptes du bilan permettant de calculer le potentiel financier.

L'article 3 vise à traduire sur le plan législatif les orientations fixées par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 pour la rénovation de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC ou « 1 % logement ») et de sa gouvernance, en vue de réorienter l'utilisation des ressources vers les politiques prioritaires dans le domaine du logement et de limiter les coûts de gestion.

Les rôles respectifs de l'Etat et des partenaires sociaux sont modifiés. La définition des catégories d'emplois des ressources issues de la collecte de la PEEC, des emplois et des montants qui leur sont consacrés, qui relevait jusqu'à présent d'accords passés entre les partenaires sociaux et l'Etat, appartient désormais à l'Etat dans un cadre législatif et réglementaire.

L'organe central du 1 % logement, actuellement l'Union d'économie sociale du logement (UESL), est responsable de la mise en oeuvre des emplois et dispose de capacités de recommandations permettant l'application des orientations du gouvernement et l'amélioration de l'efficacité de la gestion des organismes collecteurs.

Le rôle des commissaires du gouvernement auprès de cet organe est renforcé.

Le rôle de l'agence nationale de participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) est recentré sur les missions de contrôle de l'ensemble des acteurs du 1 % logement. Sa gouvernance relève désormais uniquement de l'Etat.

L'article 3 est divisé en deux parties : le I traite de dispositions codifiées et le II traite de dispositions non codifiées.

Au sein du I, le 1° réorganise l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation qui précise actuellement les règles applicables à la PEEC en trois articles L. 313-1 à L. 313-3.

La distinction des dispositions relatives aux obligations faites aux entreprises de verser la participation à des collecteurs ou d'accorder des aides directes dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat (article L. 313-1), des règles d'assujettissement des entreprises (article L. 313-2) et des obligations faites aux collecteurs d'utiliser ces fonds dans certaines catégories d'emplois (article L. 313-3) apporte ainsi une clarification.

L'article L. 313-1 précise que les aides directes des entreprises sont possibles. En revanche, il exclut explicitement les possibilités de s'acquitter de la PEEC sous forme de prêt. Les règles d'assujettissement des entreprises à la PEEC, reprises à l'article L. 313-2, sont inchangées.

L'article L. 313-3 précise les catégories d'emplois de la PEEC et renvoie à un décret la définition de la nature des emplois, des règles générales d'utilisation et des sommes consacrées annuellement à chacun des emplois, après avis des partenaires sociaux représentés au sein de l'organe central du 1% logement. Les catégories d'emplois reprennent en substance les emplois actuels, complétés par l'amélioration du parc privé (financement des actions menées par l'ANAH) et la participation à des actions de formation, d'information et de réflexion menées par des associations agréées par l'Etat.

Les 2° à 6° modifient les règles applicables à l'Agence nationale de la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC).

Le 2° modifie l'article L. 313-7 qui précise le statut et le rôle de l'agence. Ce dernier est étendu à une mission générale de supervision de la PEEC. Outre les collecteurs (comités interprofessionnels du logement et chambres de commerce et d'industrie), l'organe central du 1% logement et les filiales et organismes contrôlés ou financés par les CIL, les CCI ou l'organe central, relèvent également du champ de contrôle de l'agence.

Le 3° supprime l'activité dite « 1/9^{ème} » (interventions en faveur du logement des populations les plus défavorisées) de l'ANPEEC, qui est transférée à l'organe central du 1% logement.

Le 4° modifie la composition du conseil d'administration de l'agence (article L. 313-11) : les collecteurs et partenaires sociaux ne sont plus représentés ; les administrateurs sont des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées. Les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'agence sont renvoyées au décret.

Le 5° précise les conditions de financement de l'ANPEEC (article L. 313-12).

Le 6° et le 7° (articles L. 313-13 à 16) apportent des modifications rédactionnelles et de mise en cohérence avec les différents aspects de la réforme.

Le 8° (article L. 313-19) définit l'objet de l'organisme central du 1% logement, la principale modification étant le terme mis à la conclusion de conventions avec l'Etat et l'ajout de la mobilisation des CIL et des CCI en faveur de la mise en oeuvre du droit au logement opposable.

Le 9° (article L. 313-20) définit les fonds gérés par l'organisme. Ces fonds sont actuellement au nombre de trois : le fonds d'intervention divisé en sections correspondant aux politiques nationales d'emplois, le fonds de soutien finançant la sécurisation de l'accès à la propriété et le fonds de garantie universelle des risques locatifs finançant le dispositif de garantie universelle des risques locatifs. Le fonds de soutien est converti en une section du fonds d'intervention et un nouveau fonds d'intervention sociale, qui reprend les activités « 1/9^{ème} » antérieures de l'ANPEEC, est créé.

Le 10° (article L. 313-22) supprime le comité paritaire des emplois ; il introduit des dispositions prévoyant que le budget et le compte financier annuels de la société mentionnée au 8° sont adoptés par son conseil de surveillance.

Le 11° (article L. 313-23) précise le rôle des commissaires du gouvernement auprès de l'organisme mentionné à l'article L. 313-17 : ceux-ci sont désormais au nombre de trois et disposent d'un droit de veto sur les délibérations qui ont un impact sur l'équilibre financier des fonds issus de la PEEC, aux délibérations non conformes à la réglementation, au budget annuel et au compte financier annuel de la société, ainsi qu'au statuts et à l'organisation.

Les 12° à 14° apportent des modifications rédactionnelles de mise en cohérence avec l'extinction du régime conventionnel.

Le 15° encadre le fonctionnement de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) en prévoyant notamment la présence de commissaires du gouvernement dotés des mêmes pouvoirs qu'au sein de la société mentionnée au 8°.

Au sein du II (dispositions non codifiées), le 1° prévoit le transfert du fonds « 1/9^{ème} » de l'ANPEEC au fonds d'intervention sociale de la société mentionnée au 8° du I, organe central du 1 % logement.

Le 2° prévoit la transformation du fonds de soutien de l'UESL en section du fonds d'intervention de l'organe central.

Le 3° encadre le fonctionnement de l'Association foncière logement (AFL) sur le même modèle que celui effectué sur l'APAGL, et modifie également son objet en conformité avec la réalité de son activité.

Le 4° apporte une modification rédactionnelle de mise en cohérence.

L'article 4 a pour objet de faciliter le recours à la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) par les bailleurs sociaux.

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

C'est pourquoi cet article prévoit que :

- les organismes HLM peuvent recourir à la VEFA sans mise en concurrence pour l'acquisition de programmes de logements dont la surface représente moins de la moitié de la surface totale d'un programme, de structures dédiées à des publics particuliers (logements foyers et résidences hôtelières à vocation sociale) ou de bâtiments construits par d'autres organismes d'HLM ou par des sociétés d'économie mixte (SEM), organismes et sociétés pour lesquels la passation des travaux est, en amont, soumise aux règles de publicité et de concurrence applicables à la commande publique (nouvel article L. 433-2 du code de la construction et de l'habitation) ;

- l'acquisition en VEFA de plus de la moitié d'un ou de plusieurs programmes de logements fasse l'objet d'une mise en concurrence des opérateurs privés susceptibles d'y répondre (nouvel article L. 433-3 du code de la construction et de l'habitation) ;

- les appels d'offres préalables respectent une procédure choisie parmi celles qui sont prévues par le code des marchés publics ou par l'ordonnance du 6 juin 2005. Le choix de la procédure la plus appropriée relèverait ainsi de la responsabilité de l'organisme HLM en fonction de ses besoins (nouvel article L. 433-4 du code de la construction et de l'habitation).

L'article 5 complète les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à la vente de logements sociaux à leurs occupants. Les organismes HLM ont l'obligation de fournir à l'acquéreur une liste de travaux d'amélioration des parties communes et des éléments communs qu'il serait souhaitable d'entreprendre. Dorénavant, ces travaux, s'ils sont votés par l'assemblée générale des copropriétaires, doivent obligatoirement faire l'objet de provisions spéciales à la charge de ces copropriétaires. Ces provisions, placées sur un compte séparé, permettront de lisser la charge financière que devront assumer les copropriétaires.

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

L'article 6 a pour objet l'amélioration du fonctionnement des copropriétés. Il modifie la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis pour créer une procédure d'alerte préventive, engagée par le syndic de la copropriété et, le cas échéant, par les copropriétaires ou par les créanciers.

Cette procédure conduit à la désignation d'un observateur par le président du tribunal de grande instance qui doit remettre, dans un délai maximum de six mois, un rapport sur l'état financier de la copropriété et l'état de l'immeuble, qui doit être obligatoirement inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée générale de la copropriété.

Le maire du lieu d'implantation de l'immeuble est informé de cette saisine et reçoit une copie du rapport de l'observateur.

Ces dispositions doivent permettre de répondre en amont aux problèmes financiers d'une copropriété, avant qu'il ne devienne difficile et coûteux d'y remédier.

CHAPITRE II – PROGRAMME NATIONAL DE REQUALIFICATION DES QUARTIERS ANCIENS DEGRADEES

L'article 7 crée le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQA).

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

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

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

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

L'article 8 précise les modalités de mise en œuvre du PNRQA.

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

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

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

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

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

Les dispositions de l'article 9 ont pour but de renforcer la portée opérationnelle du programme local de l'habitat (PLH).

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

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

Le III prévoit que le porter à connaissance doit exprimer les besoins globaux en logements en tenant compte notamment des besoins futurs des habitants en matière de logement et d'hébergement. En outre, en cas d'avis défavorable du CRH, le préfet peut adresser des demandes motivées de modification du PLH. Celui-ci ne devient exécutoire qu'une fois adoptées les modifications demandées.

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

Le V étend l'obligation d'établir un PLH dans les communes de plus de 30 000 habitants qui ne sont pas membres d'un établissement public de coopération intercommunal.

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

L'article 10 vise à améliorer la constructibilité et à faciliter le renouvellement des tissus urbains constitués.

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

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

Le III est une modification rédactionnelle.

Le IV précise que les dispositions des articles L. 123-1-1, L. 127-1 et L. 128-1 (majoration du COS pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique) sont exclusives, ce qui permet d'éviter un cumul de majorations du coefficient d'occupation des sols, susceptible d'entraîner une dégradation de la qualité de l'habitat..

Les dispositions de l'article 11, introduites dans le code de l'urbanisme, permettent d'adapter les capacités de planification et d'intervention dans des territoires à fort enjeu.

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

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

L'article 12 introduit dans le code de l'urbanisme des dispositions de nature à permettre le développement de l'urbanisme opérationnel d'initiative privée.

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

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

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

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

L'article 13 autorise le maire, pour la délivrance d'un permis de construire, à déroger aux dispositions du PLU lorsque les travaux sont nécessaires à l'accessibilité d'un logement existant aux personnes handicapées.

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

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

L'article 14 ouvre la possibilité à l'ANRU de financer des opérations portant sur des structures d'hébergement ou des logements de transit. Cette mesure vise à régler des cas ponctuels d'intervention de l'agence sur les opérations qu'elle conventionne, dans l'objectif de rendre un meilleur service au public.

L'article 15 permet le recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement locatif privé (« Robien » et « Borloo ») en réservant leur application aux zones dans lesquelles le marché immobilier présente des tensions (zones A, B1 et B2).

Le I de l'article 15 met en place une modification essentielle de ces dispositifs fiscaux. En effet, jusqu'à présent, ils pouvaient s'appliquer uniformément sur l'ensemble du territoire, même si les plafonds de loyers et, le cas échéant, de ressources, dépendant de la zone de classement de la commune d'implantation du logement en fonction de la tension de son marché, caractérisée par une insuffisance de l'offre locative par rapport à la demande.

A la suite des modifications introduites par la loi, les dispositifs ne pourront plus s'appliquer que pour les logements situés dans des zones du territoire où le marché locatif présente des tensions.

Le classement des communes par zone sera révisé de manière à corriger les imperfections qu'il peut présenter (reclassement de certaines communes rurales chères et déclassement de certaines petites agglomérations au marché immobilier saturé). De façon à assurer une adaptation régulière de l'intervention de l'Etat aux conditions du marché, le principe d'une révision du classement des communes au moins tous les trois ans est également inscrit dans la loi.

Cette réforme ne concerne pas les investissements réalisés avant la date d'entrée en vigueur du recentrage géographique.

Enfin, ce recentrage permettra à la fois une économie pour l'Etat et un rééquilibrage naturel du marché.

Le II supprime la déduction spécifique de 26 % des revenus fonciers prévue pour les zones de revitalisation rurale, pour les investissements réalisés à compter de l'entrée en vigueur de la réforme. Le marché de l'immobilier ne présente pas par définition de tensions particulières dans une grande partie de ces zones ; or l'avantage fiscal supplémentaire pouvait conduire les investisseurs à y localiser leurs investissements plutôt que dans d'autres zones où les besoins sont plus importants.

Pour soutenir l'accès populaire à la propriété, l'application du dispositif dit : « PASS FONCIER » ouvrant droit à une TVA au taux réduit de 5,5 %, déjà utilisé pour la construction de maisons individuelles, est étendue à la construction de logements collectifs, grâce à l'article 16. Le I permet le financement du terrain par un prêt du « 1 % logement » à remboursement différé.

Le II étend les modalités de reprise du complément d'impôt si les conditions du bénéfice du taux réduit de TVA ne sont pas satisfaites dans les quinze ans aux logements collectifs financés dans le cadre d'un « PASS FONCIER ».

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

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

L'extension du PASS FONCIER au logement collectif restaure ainsi une équité entre les acquéreurs de logements collectifs et ceux de logements individuels en supprimant une distinction dont l'origine était strictement liée à des contraintes juridiques, et non à un objectif relatif à la politique du logement.

L'extension du dispositif aux logements collectifs permet d'adresser une réponse concrète aux difficultés de l'accès sociale dans les zones denses où la maison individuelle neuve n'est pas une réponse adaptée et notamment dans les zones au marché immobilier tendu.

L'article 17 vise à compléter les dispositions du code de la construction et de l'habitation concernant les obligations des communes en matière de logement social.

En effet, l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation ne prend actuellement en compte que les logements locatifs sociaux. Néanmoins, des dispositifs d'aide à l'accès populaire à la propriété comme le PASS FONCIER ou le prêt social de location accession (PSLA) destinés à des foyers aux revenus modestes ont incontestablement un caractère social, notamment du fait qu'ils sont soumis à un plafond de ressources des accédants et qu'ils bénéficient, comme le logement locatif social, de la TVA à taux réduit.

L'objet de l'article 17 est donc d'intégrer les logements construits grâce à ces dispositifs, pour une durée limitée à cinq ans, dans le décompte des logements sociaux définis à l'article L. 302-5. Cette mesure vise à favoriser l'accès à la propriété de personnes aux revenus modestes et à développer la mixité sociale par une offre de logements comprenant à la fois le locatif et l'accèsion.

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

L'article 18 modifie la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs pour réserver la possibilité de demander un cautionnement, dans le cadre de la location d'un logement, au bailleur personne physique ou société immobilière constituée exclusivement entre parents et alliés. Dans tous les cas, il ne peut y avoir cumul avec la souscription d'une assurance garantissant les obligations locatives du locataire.

Les dispositions de l'article 19 tendent à réduire les délais d'expulsion dans le logement locatif, en permettant au juge de suspendre l'exécution d'une décision judiciaire d'expulsion pour une durée d'une année au maximum, au lieu de trois actuellement.

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

Par ailleurs, il convient de trouver des solutions d'accueil dans une structure d'hébergement, la loi sur le droit au logement opposable prévoyant cette possibilité pour les personnes ayant fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement.

Les dispositions de l'article 20 visent à mieux adapter l'offre et la demande dans le parc de logements sociaux.

Le I regroupe les dispositions qui modifient le code de la construction et de l'habitation.

Le 1° réorganise les articles au sein du chapitre II du titre IV du code de la construction et de l'habitation, de manière à créer deux nouveaux articles.

Le 2° a pour objet de faciliter la libération des logements en sous occupation, en prévoyant que le montant du loyer du nouveau logement proposé au locataire ne soit pas supérieur à celui du logement libéré. Une aide à la mobilité est prise en charge par le bailleur.

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

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

Le 3° vise à ce que les logements adaptés aux personnes handicapées soient effectivement occupés par des personnes handicapées : les baux de ces logements comportent une clause de résiliation, applicable dès lors que les occupants du logement ne présentent plus de handicap. Un relogement doit être proposé.

Le 4° dispose que les locataires dont les ressources sont au moins deux fois supérieures aux plafonds de ressources définis pour l'attribution de logements locatifs, n'ayant pas droit au maintien dans les lieux au titre de la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement, voient leur contrat transformé en contrat de location d'une durée de trois ans non renouvelable. Ces dispositions ne sont pas applicables aux personnes âgées de plus de soixante-dix ans, aux personnes handicapées à mobilité réduite ou ayant à leur charge une personne handicapée à mobilité réduite.

Le 5° oblige le bailleur à procéder, avec tout locataire assujéti au supplément de loyer de solidarité, à un examen de sa situation et des possibilités d'évolution de son parcours résidentiel, en l'informant notamment des possibilités d'accession à la propriété.

Le 6° autorise les locataires à sous-louer temporairement une partie de leur logement à des personnes jeunes.

Le II modifie la loi n° 48-1360 du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

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

Le 2° complète l'article 10 de la loi du 1^{er} septembre 1948 précitée en indiquant que les occupants du parc HLM perdent le droit au maintien dans les lieux lorsque leurs ressources sont au moins deux fois supérieures aux plafonds pour l'attribution des logements locatifs sociaux.

Le III modifie la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1966. Il conditionne le transfert de bail à certains bénéficiaires liés au locataire, en cas de décès ou d'abandon du logement, à l'adaptation des lieux à la taille du ménage, sauf pour certaines catégories de personnes : le conjoint, les descendants directs, les personnes âgées et handicapées.

Le IV dispose que les dispositions de l'article 18 s'appliquent aux contrats de location en cours, qui sont des contrats à durée indéterminée dans les logements sociaux.

Il prévoit que les nouveaux contrats comportent une clause reprenant l'ensemble des dispositions de cet article, afin que les locataires signent en connaissance de cause leur contrat avec leur bailleur.

Le V prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'application de cet article.

L'article 21 a pour objet d'une part, de diminuer le niveau des plafonds de ressources pour l'accès au logement locatif social, afin de neutraliser l'augmentation mécanique du SMIC horaire dans la période récente et, d'autre part, de lier la révision de ces plafonds à l'évolution de l'indice de référence des loyers. Cette mesure aura pour conséquence de ramener l'ouverture du parc social à un niveau plus conforme à la vocation d'accueil privilégié des populations modestes.

Les modifications ultérieures des plafonds, ainsi que leur actualisation, continueront à reposer sur le dispositif réglementaire précité.

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

Le I de l'article 22 vise à faire du préfet de région et du préfet de département le représentant de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), respectivement dans la région et le département.

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

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

L'article 23 apporte des modifications à l'article 21 de la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat (tel que modifié par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion) afin d'inclure le plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans abri dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, de façon à n'avoir, au niveau départemental, qu'un seul document d'orientation pour l'hébergement et le logement.

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

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

L'article 24 rend interdépartementale, en Ile-de-France, la gestion des suites à donner aux décisions positives des commissions de médiation de la région. Il permet la désignation du bénéficiaire du droit opposable au logement à un bailleur sur un territoire situé dans d'autres départements de la région que celui dans lequel la commission de médiation a donné un avis favorable.

L'article 25 a pour objet de donner une définition légale à la notion d'habitat indigne qui ne repose sur aucune base juridique. Cette définition permet d'asseoir l'observatoire nominatif des logements indignes prévu par l'article 60 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

L'article 26 vise à développer l'intermédiation locative par les organismes HLM afin de créer une offre de logement adaptée et de transition, destinée à accueillir des ménages hébergés dans des centres d'hébergement ainsi que dans des hôtels ou des personnes dont la situation nécessite une solution locative de transition.

La mise en application de la loi instituant le droit au logement opposable (DALO) d'une part et une demande de logement en nette progression de la part des étudiants et des jeunes en situation de décohabitation ou de mobilité professionnelle, d'autre part, ont fortement accru les besoins en logements sociaux adaptés et offrant des conditions de gestion souple. Aussi, il est apparu particulièrement opportun de prévoir de nouvelles mesures visant à capter les logements du parc privé disponibles afin de développer, par le biais d'une intermédiation impliquant les organismes HLM, une offre locative adaptée et de transition, dont les contrats se situent hors du champ d'application d'une partie des dispositions de la loi du 6 juillet 1989.

Cet article permettra aux organismes HLM de prendre en gestion ou de prendre à bail des logements du parc locatif privé conventionnés avec l'ANAH afin de les louer ou de les sous-louer à des personnes prioritaires au titre de la loi DALO et aux personnes dont la situation nécessite une solution locative de transition.

L'objectif de l'article 27 est d'exclure certains occupants de logements qui n'ont pas le statut de locataire du champ d'application de la loi du 6 juillet 1989.

En effet, dès lors qu'il s'agit d'un hébergement ou d'un contrat de sous-location destiné aux publics dont la situation nécessite une solution locative temporaire, il est apparu utile de préciser que ne s'appliquent pas les dispositions de la loi du 6 juillet 1989 relative à la durée des contrats de location.