

Rédacteur

PÔLE  
TD2S

# Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (« ALUR »)

## Volet logement

Cette note se limite à une lecture du volet **logement** du projet de loi, avec l'essentiel des réactions au texte aux niveaux national et local représenté dans les encadrés. Le volet urbanisme et l'impact des transferts de compétence, notamment celle de l'habitat, induits par la loi de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPAM), seront traités dans une production séparée.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (« ALUR ») a été publiée au Journal Officiel du 26 mars 2014. Elle rassemble un ensemble de mesures ambitieuses en matière d'urbanisme et de logement, s'articulant autour de 3 objectifs : réguler, protéger et innover. Pour son auteure, la loi mobilise les moyens pour réaliser les objectifs de production des 500 000 logements par an d'ici la fin du quinquennat, tout en introduisant des réformes qui visent à rééquilibrer l'accès au logement.

Pour certains professionnels de l'immobilier la loi introduit des mesures qui seront plutôt contreproductives à l'objectif d'augmenter l'offre de logements.

La fédération des promoteurs immobiliers estime que la loi constitue un frein au développement, réduisant encore les terrains disponibles et aggravant la crise dans les zones tendues. L'ancien Ministre du logement, Benoist Apparu, s'indigne des mesures qui tendent à créer un déséquilibre et un climat de défiance vis-à-vis des propriétaires, avec l'encadrement des loyers, la Garantie Universelle des Loyers (« GUL ») ou bien la redistribution des frais d'agence.

### 1. UN BESOIN DE REGULER

#### a. *Encadrer durablement les loyers*

28 zones tendues ont été identifiées qui correspondent aux 28 agglomérations de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande (communes soumises à la taxe sur les logements vacants). Ces territoires doivent monter un observatoire des loyers et actuellement 19 sites ont été choisis pour piloter la démarche (dont Rennes, Lyon, Strasbourg...).

Sur la base des données récoltées, un arrêté préfectoral fixera pour chaque territoire concerné un loyer de référence (**hors charges**), associé à une limite inférieure (loyer minoré) et une limite maximale (loyer majoré). Ces valeurs constituent la fourchette qui régule, dans chacun des territoires tendus, le loyer et son évolution.

Si le loyer d'un logement se situe en dessous du loyer minoré, le bailleur peut demander un réajustement, il en va de même pour un locataire d'un logement dont le loyer est supérieur au loyer majoré. Il existe une exception : le bailleur pourra appliquer un loyer supérieur au

médian majoré, si les caractéristiques de son logement (présence de balcon, localisation...) le justifient. En cas de travaux de rénovation, le bailleur ne pourra augmenter son loyer qu'avec l'accord du locataire en place.

Ce dispositif vise surtout à contenir l'envolée des prix qui limite l'accès au logement pour les ménages et diminue la mobilité résidentielle.

Il pourrait entraîner une baisse des loyers d'un quart des logements sur la région parisienne tandis qu'à Marseille la tendance des loyers est d'ores et déjà à la baisse.

Les professionnels de l'immobilier craignent pourtant que cette mesure constitue un frein à l'investissement et à la construction de nouveaux logements. On craint également que le texte n'ait un impact négatif sur les efforts de réhabilitation du parc avec notamment une baisse des revenus locatifs.

### ***b. Simplifier et sécuriser la location***

Ces mesures visent à donner plus de souplesse aux locataires, à clarifier les démarches pour la recherche d'un logement, aussi bien pour le logement meublé que pour le non meublé. Ainsi, un bail type sera défini par décret, et une liste exhaustive des pièces justificatives exigibles du locataire entrant sera établie. Le préavis minimum du locataire sortant serait réduit de trois à un mois, et la colocation serait favorisée en supprimant la clause de solidarité si un des colocataires décide de quitter le domicile sous réserve de trouver un remplaçant. Un encadrement plus strict de la location meublée est recherché, en l'insérant dans la loi sur les rapports locatifs du 6 juillet 1989 (qui assure une protection renforcée des locataires)

### ***c. Réduire et rééquilibrer les coûts du logement***

Les rapports entre bailleurs et locataires seront clarifiés notamment en matière de frais de location, quant au poids des charges porté par les bailleurs, celui-ci sera augmenté. Ainsi, il reviendra au propriétaire de prendre en charge l'ensemble des frais liés à la mise en location de son bien, tandis que les frais relatifs à l'état des lieux et à la rédaction du bail seront partagés avec le locataire avec un montant plafonné par décret.

Les bailleurs devront ainsi payer la totalité des honoraires d'agence pour la location de leur bien, qui seront désormais plafonnés et non plus calculés en pourcentage du loyer.

Des dispositifs visant à clarifier les relations entre syndicats et syndicats de copropriété seront introduits afin de prévenir les difficultés.

En effet, pour les copropriétés, le compte séparé devient obligatoire et la rémunération des syndicats est définie dans le forfait annuel ; tous les autres frais « exceptionnels » seront établis par décret.

Ici encore, les professionnels de l'immobilier critiquent des mesures qui vont pénaliser surtout les bailleurs, qui se voient porter un poids plus fort des coûts liés au logement. Il en va de même pour le plafonnement des frais d'agence et le strict encadrement des tarifs des syndicats, affirmant que ces mesures mettront en péril le modèle économique et les emplois du secteur

### ***d. Donner des règles claires aux professionnels***

La loi vise à prévenir les abus avec des mesures pour encadrer la profession immobilière. Les marchands de liste seront strictement contrôlés, en les obligeant à signer un mandat d'exclusivité avec le propriétaire du logement. Seront également créées, des instances de contrôle sous forme de Conseils nationaux de transaction et de gestion immobilières, qui

élaboreront les règles déontologiques, et des commissions de contrôle des activités de transaction. La formation continue sera obligatoire pour tous les professionnels, ainsi que la carte professionnelle qui sera délivrée non plus par le préfet mais par les Chambres de Commerces et d'Industrie pour faciliter leur distribution.

Ces mesures ont reçu de violentes critiques de la part de la FNAIM, avec comme résultat la suspension de sa participation à l'observatoire des loyers

## 2. UNE LOGIQUE DE PROTECTION

### a. *Vers une garantie universelle des loyers*

Afin de protéger les propriétaires des risques d'impayés, il est prévu de mettre en place, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, une Garantie Universelle des Loyers. Cette garantie sera facultative (le bailleur pouvant choisir de conserver le système de la caution) et se composera d'une "garantie socle", universelle et publique, qui pourra être complétée par une assurance complémentaire facultative. La « GUL » sera applicable à l'ensemble du parc privé, meublés compris, et permettra de déclencher un accompagnement social et un signalement plus rapide en cas de dette, visant ainsi à prévenir les expulsions. Elle se substituera au cautionnement et prendra en compte les situations particulières tels que les étudiants, les personnes modestes. Une agence nationale sera mise en place pour gérer le dispositif dont le financement reposera sur l'Etat et sera abondé par les fonds d'Action Logement.

A l'origine, le financement du dispositif devait reposer sur une taxe payable à part égale par les propriétaires et les locataires. Certains professionnels de l'immobilier estimaient que le dispositif pénaliserait les propriétaires, créant une sorte d'impôt supplémentaire, une mesure qui aurait risqué de déresponsabiliser les locataires en se substituant aux formes de garanties existantes, comme les revenus.

Consciente de l'impopularité de la GUL, notamment au sein des associations de copropriétaires, la ministre du Logement a récemment annoncé que ce dispositif ne sera plus obligatoire et que le système de caution pourra être maintenu. L'État financera intégralement le coût de la Garantie universelle des loyers si le propriétaire décide toutefois de l'appliquer.

Malgré l'adoption d'une version allégée de la GUL certains, lui reproche son coût trop élevé, d'autres déplorent ce recul parlementaire estimant que la GUL se vide de sa substance. La FNAIM salue les avancées majeures dans le projet de loi.

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

Ce chapitre de la loi met en place des mesures contraignantes pour lutter contre l'habitat insalubre. Il introduit des dispositions pour contrôler les activités des marchands de sommeil, avec création d'une peine leur interdisant l'achat de futurs logements. Dans les logements déclarés indignes, les propriétaires se voient contraints de faire des travaux sous peine d'une astreinte journalière et la suspension des allocations logement.

Les dispositions relatives aux marchands de sommeil soulèvent des critiques, notamment du point de vue de la doctrine juridique sur les difficultés pour identifier ces personnes et sur l'éventuelle mobilisation des professionnels qui se voient confiés une tâche de plus.

Le cas des copropriétés dégradées reçoit une attention particulière dans la loi, avec notamment la modification des procédures de redressement. Ainsi, le déclenchement de mécanismes d'alerte se fera plus en amont (dès 15% d'impayés au lieu de 25% aujourd'hui) et

la possibilité de saisir le juge sera étendue au maire et au président de l'EPCI, pour la désignation d'un administrateur provisoire qui verra son pouvoir renforcé. Les copropriétaires endettés auront l'interdiction d'acquérir un appartement dans la copropriété et de voter en Assemblée Générale.

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

La loi vise à une meilleure articulation entre hébergement et logement, avec une gouvernance renforcée au niveau départemental et régional, modifiant les dispositifs existants. Ainsi, le CRH devient le Comité Régional de l'Habitat et de l'**Hébergement** (CRHH) et le PDALPD devient le Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'**Hébergement** des Personnes Défavorisées (PDALHPD), présidé par le préfet et le président du Conseil général.

Le droit au logement opposable sera également amélioré, avec la possibilité de mobiliser les logements sociaux pour les ménages prioritaires, et de renforcer le rôle du préfet dans l'orientation des bénéficiaires vers des structures d'hébergement.

## **3. UNE DYNAMIQUE D'INNOVATION**

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

La loi prévoit de créer deux statuts pour l'habitat participatif, comme projet social et économique, qui favorise l'accès à la propriété et renforce des liens sociaux : coopérative d'habitants et société d'autopromotion. Ce dispositif répond surtout à une demande d'un habitat solidaire, mais n'aura que peu d'impact sur le manque de logements et l'accès pour les ménages modestes.

Localement, certaines collectivités ont mis en place des dispositifs pour encourager l'innovation dans le logement, c'est le cas notamment du Conseil régional PACA et de la Communauté urbaine MPM. Le fond d'innovation sur l'habitat participatif du CR PACA a pour objectif de soutenir des réponses innovantes, fondées sur la conception d'un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques. La Communauté urbaine MPM a également mis en place un fonds pour les projets innovants en termes de formes d'habitat, de modes de production ou de gestion. Le PLH 2014-2019 du Pays d'Aubagne et de l'Etoile inscrit au centre de sa stratégie une politique innovante et participative. Celle-ci se traduit par un programme d'actions et des pratiques renouvelées (entre autres faire des habitants des acteurs majeurs de la politique de l'habitat).

Le texte prévoit également d'accompagner le développement de l'habitat léger (yourtes, caravanes...) en posant un cadre juridique pour faire reconnaître ce mode d'habitat dans les documents d'urbanisme.

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

La loi souhaite introduire plus de transparence dans le logement social grâce à la mise en place d'un dispositif d'information unique et la création d'un service partagé d'information et d'accueil des demandeurs.

Ainsi, le demandeur aura la possibilité de déposer sa demande sur internet, dispositif déjà expérimenté dans certains départements dans lesquels les acteurs se sont dotés de fichiers partagés. De plus, ce dossier unique sera accessible par l'ensemble des acteurs (bailleurs et

réservataires) présents sur le territoire. En outre, cela correspond à la demande des usagers qui souhaitent être davantage acteurs dans la procédure.

Le projet vise ainsi à améliorer l'information des demandeurs sur les modalités de dépôt de leur demande, les données les concernant et les principales étapes de traitement de celle-ci. Les EPCI dotés d'un PLH devront mettre en place un plan partenarial de gestion de la demande en logement social.

Pourtant, la loi ne va pas assez loin sur l'accès au logement social, surtout du point de vue des revenus des ménages modestes.

Certains acteurs (ATD Quart Monde et Habitat et Humanisme) proposent des amendements, tels que l'ajout d'une clause stipulant qu'un demandeur ne peut se voir refuser un logement pour insuffisance de ressources.

Enfin, il est reproché à la loi de ne pas intervenir en faveur de la mobilité résidentielle, vu qu'elle n'influe pas sur le taux de rotation au sein du parc social.

Le texte comporte aussi de nombreuses mesures pour les bailleurs sociaux, notamment par la création de l'Agence nationale de contrôle de logement social (Ancols). Cette agence sera mise en place le 1er janvier 2015 par fusion de la Miilos Mission interministérielle d'inspection du logement social) et de l'Anpeec (Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction). Elle sera chargée d'une mission de contrôle et d'évaluation relative aux bailleurs sociaux et aux versements relatifs au 1% logement.

La gouvernance sera rendue plus efficace par un retour à la contractualisation entre Etat et bailleurs sociaux avec une convention pluriannuelle. Le projet vise à renforcer le rôle d'Action Logement en rationalisant les frais de fonctionnement et en mobilisant les comités interprofessionnels du logement (CIL).