

Rapport d'information sur l'évaluation de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)



M. Thibault Bazin
(LR, Meurthe-et-Moselle)
Rapporteur



Mme Christelle Dubos
(LaREM, Gironde)
Rapporteure



M. Jean-Luc Lagleize
(Dem, Haute-Garonne)
Rapporteur



M. Richard Lioger
(LaREM, Moselle)
Rapporteur

La loi ELAN a participé, en 2018, de la **volonté partagée, dans la législature nouvelle, d'imprimer un nouveau rythme au secteur de la construction et à la création de logements.** Les dispositions très nombreuses du texte en matière d'urbanisme, en particulier en ses titres I^{er} et IV, ont visé à supprimer les freins à la construction et à l'aménagement et à encourager les acteurs divers à se réunir par des dispositifs conventionnels, afin d'augmenter la quantité de logements produits. Celles des titres II et III concernaient l'accès au logement, social et privé, ainsi que l'amélioration de l'habitat, notamment par la lutte contre l'habitat indigne.

Plus de trois ans plus tard, à la fin de l'année 2021, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a décidé de créer une mission d'évaluation de la mise en œuvre et de l'impact de ces dispositions. Les quatre rapporteurs ont auditionné des acteurs des secteurs concernés et reçu de nombreuses contributions écrites pendant les mois de janvier et de février 2022, en s'efforçant de passer en revue les grandes dispositions du texte et d'en retenir les impacts principaux.

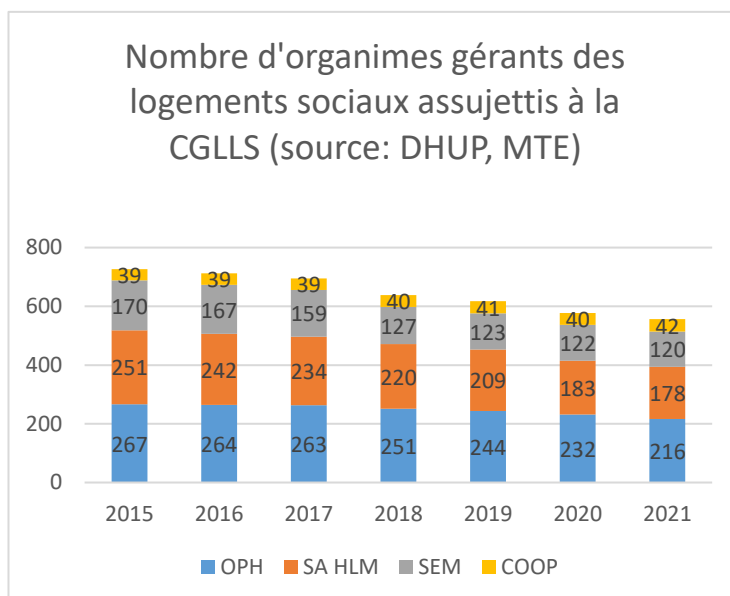
Les dispositions relatives au logement

La restructuration des organismes de logement social (articles 81 à 87)

Face au constat d'un **paysage du logement social très morcelé** (en 2017, 37 % des organismes géraient moins de 1 500 logements), la loi prévoyait que tout bailleur social (hors outre-mer) détenant moins de 12 000 logements locatifs sociaux devra, au 1^{er} janvier 2021, justifier de son appartenant à un « groupe d'organismes de logement social » qui regroupe des organismes gérant collectivement au moins 12 000 logements sociaux. Tout organisme HLM qui gère moins de 1 500 logements et qui n'a pas construit au moins 500 logements pendant une période de 10 ans pourra être dissous par l'autorité administrative, sauf s'il appartient à un groupe d'organismes de logement social.

Les rapporteurs constatent un **bilan « en demi-teinte »** des opérations de restructuration des organismes de logement social.

Au 31 décembre 2021, seuls 49 % des organismes respectaient leur obligation. Toutefois, ce nombre est monté à 73 % au 22 septembre 2021 constatent les rapporteurs. Ces derniers soulignent que moins d'une trentaine d'organismes demeuraient sans aucun projet de regroupement identifié ou viable à cette date.



Le dispositif expérimental d'encadrement des loyers (article 140)

Face aux tensions observées sur le marché locatif, la loi ELAN avait prévu, à titre expérimental, pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la loi, un encadrement des loyers à la main des intercommunalités volontaires dans les zones connaissant une tension locative forte.

Il est toutefois apparu que le **délai de cinq ans était insuffisant** pour assurer le déploiement de l'expérimentation et prendre la mesure de son efficacité. L'article 85 de la loi 3DS a donc prévu de prolonger ce délai de trois ans. Cette prolongation permettra de réaliser l'évaluation du dispositif avec le recul nécessaire à l'étude d'un dispositif dont les effets s'inscrivent nécessairement dans le temps long.

La garantie Visale (article 34)

La loi ELAN a institutionnalisé le visa pour le logement et l'emploi (dite garantie Visale) permettant aux étudiants et aux publics précaires d'obtenir un garant. Si les rapporteurs saluent « **l'efficacité du dispositif** » qui a connu un développement significatif avec plus de 1,7 million de demande et 616 000 contrats émis à la fin 2021, ils regrettent que le **dispositif reste encore insuffisamment connu**.

Le bail mobilité (article 107)

Le **bail mobilité** est un contrat de location de courte durée d'un logement meublé, visant à donner plus de flexibilité au bailleur et à faciliter l'accès au logement des étudiants et des personnes en mobilité professionnelle. **Les retours sur sa mise en œuvre sont décevants** constatent les rapporteurs, la plupart des acteurs reconnaissant qu'il n'a pas encore trouvé son public.

Le renforcement du dispositif de permis de louer (article 188)

La loi ELAN a renforcé le dispositif de **permis de louer** qui avait été introduit par loi Alur. Dans les zones soumises à déclaration de mise en location, le bailleur doit déposer une déclaration de mise en location auprès de l'intercommunalité compétente, déclaration qui doit être renouvelée à chaque nouvelle mise en location.

Si les rapporteurs constatent que les dispositifs **continuent à se déployer**, ils soulignent que « **leur efficacité demeure incertaine** ». Ils expliquent cet état de fait par des réticences locales, des difficultés d'ordre juridique et le manque de coopération de bailleurs qui tentent de contourner le système.

Les dispositions relatives à l'urbanisme et à la construction

Dans une démarche empirique, la loi a multiplié et amplifié les outils d'aménagement mis à la disposition des acteurs publics afin de lever les

Les expérimentations de l'encadrement des loyers

8 villes ont lancé une expérimentation : Paris, Lille, les établissements publics « Plaine Commune » et « Est Ensemble » en Seine-Saint-Denis, Lyon, Villeurbanne, Montpellier et Bordeaux

263 saisines recevables de locataires à Paris

33 saisines à Lille dont au final 27 sont recevables

obstacles administratifs et réglementaires à la réalisation des projets de transformation urbaine.

La mise en œuvre du PPA et du GOU (article 1^{er})

Issus de l'article 1^{er} de la loi le projet partenarial d'aménagement (PPA) et la grande opération d'urbanisme (GOU) ont pour objectif d'**accélérer les grands projets urbains et de renforcer l'efficacité de l'intervention des acteurs privés et publics**. Les outils d'aménagement mis à disposition des acteurs publics ont été amplifiés et multipliés afin de lever les obstacles administratifs et réglementaires à la réalisation des projets de transformation urbaine.

Après un ralentissement du rythme de conclusions des PPA du fait du report des élections municipales et de la crise sanitaire, les rapporteurs saluent l'**accompagnement dynamique par l'État** au cours des exercices 2020 et 2021. **Au 31 décembre 2021, 20 contrats de PPA ont été signés et 7 sont en cours d'élaboration.**

Le permis d'aménager multi-sites (PAMS) (article 157)

La mise en œuvre du permis d'aménager multi-sites (PAMS), qui permet la réalisation d'une opération d'ensemble, concertée avec les élus locaux, afin de revitaliser les centres villes ou bourgs centres dont le foncier est nécessairement morcelé et discontinu, correspondait à un idée positive, d'après les retours. **Les rapporteurs soulignent que le dispositif doit encore être renforcée**, ce qui sera permis par le récent article 112 de la loi 3DS.

Les mesures facilitant le recours aux zones d'aménagement concerté (ZAC) (article 9)

Contrairement à l'opération de lotissement avec permis d'aménager, les ZAC sont des opérations d'aménagement qui résulte nécessairement d'une initiative publique. L'article 9 de la loi ELAN, dans une optique de simplification et d'accélération des projets, a pris trois mesures facilitant le recours aux ZAC : l'introduction de la possibilité de créer en ZAC en adoptant dans le plan local d'urbanisme une orientation d'aménagement et de programmation valant création d'une ZAC ; la clarification de la portée du cahier des charges de cession de terrain (CCCT), document obligatoirement annexé aux actes de cession par l'aménageur des terrains situés dans le périmètre d'une ZAC ; l'exemption, pour les concessions d'aménagement qui ont lieu dans une ZAC, des dispositions de la loi MOP.

Le permis d'innover (article 5)

Avec 380 000 logements autorisés en 2021, c'est-à-dire une production à peu près équivalente à celle d'avant la loi, il s'avère que les dispositions adoptées en matière d'aménagement **n'ont pas produit le « choc de l'offre » escompté**. Néanmoins, il est à noter, comme l'ont remarqué plusieurs personnes auditionnées, que les dispositions en matière

La grande opération d'urbanisme

La GOU est un dispositif d'aménagement dérogatoire au droit commun qui permet des compétences d'urbanisme, notamment la délivrance des permis de construire, des collectivités participantes à l'intercommunalité. 2 GOU existent à ce jour.

Le projet partenarial d'aménagement

Le PPA est un outil contractuel établi entre l'État et une ou plusieurs communes ou intercommunalités. Les signataires s'engagent réciproquement sur les aspects opérationnels et financiers d'une opération d'aménagement. 20 contrats de PPA existent à ce jour.

d'urbanisme mettent du temps à trouver leur effet du fait du temps très long des opérations d'aménagement, dont il n'est pas rare qu'elles durent plus de cinq ans.

Introduit par la loi du 7 juillet 2016 sous la forme d'une expérimentation, le permis d'innover autorise le porteur de projet à déroger à toutes les normes en matière de construction, à condition de vérifier, par la production d'une étude d'impact, que les moyens qu'il met en place permettent néanmoins d'atteindre les objectifs de la norme à laquelle il déroge. La loi ELAN a **prorogé l'expérimentation** jusqu'au 23 novembre 2025 et a introduit dans son champ les projets réalisés au sein des GOU et des secteurs d'intervention d'opération de revitalisation du territoire.

Au-delà des **résultats décevants** du permis d'innover, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages considère que l'appel à manifestation d'intérêt organisé par les établissements publics d'aménagement a **mis en évidence un intérêt du secteur du bâtiment et de la construction pour des dispositifs de dérogation aux normes en vigueur**, et en particulier les normes constructives : normes incendie, normes des immeubles de grande hauteur, ventilation, acoustique et performance thermique du bâtiment.

La simplification du régime des SCoT (article 46)

L'**objectif de simplification et d'accélération des procédures d'urbanisme**, visé par la refonte des différents documents territoriaux semble **ne pas avoir été entièrement atteint** constatent les rapporteurs. Là où plusieurs mesures utiles ont été saluées par les acteurs entendus, les chiffres de la construction sont restés globalement stables. Ils expliquent ceci par la **forte complexité suscitée pour les acteurs par la succession de textes**, notamment deux ordonnances majeures du 17 juin 2020 et la loi Climat et résilience du 22 août 2021.

Assouplissement du régime d'urbanisme des communes littorales (articles 42 à 46)

Ces articles avaient pour objectifs de répondre à une demande croissante des acteurs locaux de faciliter, sans inviter d'excès, d'urbaniser les villages et agglomérations existants en discontinuité. Cette évolution est passée principalement par la suppression du hameau nouveau intégré à l'environnement (HNIE), catégorie permettant l'urbanisation nouvelle à condition qu'elle soit pensée globalement – au profit de la délimitation de secteurs déjà urbanisés dans le SCoT.

Les acteurs auditionnés ont émis des **avis positifs** mais réservés sur les évolutions enregistrées, tout en soulignant des **difficultés d'application ponctuelle à l'échelle locale**.

La plupart des acteurs ont appelé à aborder plus systématiquement le sujet de l'urbanisme littoral avec un texte entièrement consacré à ce sujet, considérant que le volet « résilience » de la loi Climat, qui y a été destiné, n'a pas suffi à résoudre toutes les problématiques qui se posent.

Les mesures de simplification (La simplification et l'accélération des procédures d'urbanisme et les évolutions apportées à la procédure de l'évaluation environnementale)

Les rapporteurs soulignent que la fluidification et l'accélération de l'instruction des demandes d'urbanisme et des délais contentieux, est **« un chantier difficile, encore en cours, qui connaît pour l'instant un bilan mitigé »**. Si l'encadrement du nombre de pièces complémentaires au permis de construire exigibles par les services municipaux a été salué, les acteurs déplorent

de mauvaises habitudes administratives et un manque de volontarisme qui continuent de ralentir les projets.

C'est le cas aussi pour l'obligation, pour toutes les communes, de pouvoir recevoir en format dématérialisé les demandes d'autorisation d'urbanisme et pour l'obligation, pour certaines d'entre elles, de les instruire de façon dématérialisée, entrée en vigueur au 1er janvier 2022. Ces évolutions ne sont pas entièrement concrétisées, jusqu'à un quart des collectivités n'étant toujours pas en mesure d'assurer cette dématérialisation.

Les opérations de revitalisation du territoire (article 157)

La loi ELAN a créé les opérations de revitalisation des territoires avec pour objectif de mettre à la disposition des collectivités territoriales un outil permettant la mise en œuvre de projet de territoire dans les domaines urbain, économique et social afin de lutter contre la dévitalisation des centres-villes.

Les rapporteurs constatent que la **création des opérations de revitalisation des territoires (ORT)** a ouvert la voie à « **une politique volontariste et ambitieuse qui rencontre des résultats réels** ». Ces outils ont, en effet, permis d'intensifier la dynamique de revitalisation des centres bourgs.

Ainsi **278 conventions d'ORT** signés à la fin janvier 2022 concernent 484 villes et permettent la mise en œuvre d'outils qui se sont montrés vitaux au cours des dernières années.

La dispense d'autorisation d'exploitation commerciale (article 157)

La loi ELAN a également prévu des modifications de l'urbanisme commercial en permettant notamment la dispense d'autorisation commerciale pour la réalisation d'un projet d'équipement commercial dans un secteur ORT.

Les rapporteurs constatent que les dispositions de la loi ELAN ont permis un **renforcement de la planification territoriale et de la requalification des sites commerciaux**, héritage qui a été renforcé par les dispositions de la loi Climat.

Les opérations de revitalisation de territoire

L'ORT est une convention qui lie l'intercommunalité, sa ville principale, d'autres communes membres volontaires, l'État et éventuellement toute personne publique ou privée susceptible d'apporter son soutien.

Le dispositif ouvre une série d'outils financiers et institutionnels au service d'un projet de territoire défini par les élus en lien avec l'État et les partenaires.

La convention d'ORT confère de nouveaux droits juridiques et fiscaux afin de renforcer l'attractivité commerciale en centre-ville par un régime dérogatoire en matière d'autorisations commerciales, de favoriser la réhabilitation de l'habitat par l'accès prioritaire aux aides budgétaires et fiscales, de faciliter le déroulement des projets d'urbanisme à travers la mise en œuvre de dispositifs expérimentaux et de mieux maîtriser le foncier, notamment par le renforcement des droits de préemption.