

AUCAME
Caen Normandie

LA LOI ELAN

UNE LOI PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE



Plus de quatre ans après la loi ALUR, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ELAN », a été publiée au Journal officiel le 24 novembre 2018. Traduction législative de la stratégie logement du gouvernement présentée en septembre 2017, cette loi repose sur deux objectifs principaux : produire un choc de l'offre en construisant plus, mieux et moins cher et améliorer la mixité sociale et le cadre de vie. Ce texte touche à de multiples secteurs du logement : réforme du secteur du logement social, simplification de l'acte de construction, création d'outils d'aménagement et d'urbanisme en passant par la revitalisation des centres-villes ou encore la protection des plus fragiles dans l'accès au logement.

Cette loi nécessitait la publication de 96 textes réglementaires. En janvier 2020, la majorité d'entre eux a été promulguée, permettant une application concrète de la loi. Cette publication se propose donc de revenir sur la philosophie de la loi et ses principales mesures.

UNE TRADUCTION DE LA STRATÉGIE LOGEMENT DU GOUVERNEMENT

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a été promulguée le 23 novembre 2018.

Cette loi est la traduction législative de la stratégie du gouvernement en matière de logement, présenté le 20 septembre 2017 dont l'objectif principal était de construire davantage tout en faisant des économies dans le secteur du logement.

Cette stratégie est structurée autour de trois piliers :



1 Construire plus, mieux et moins cher

Abattement fiscal pour la vente des terrains en zones tendues

Zéro nouvelle norme technique dans la construction

Stop aux recours abusifs

Création d'un bail numérique

Engager une baisse des loyers



2 Répondre aux besoins de chacun

Création d'un bail mobilité

Construire 80 000 logements pour les jeunes actifs et étudiants

Plus de mobilité dans le parc social

Orienter vers le logement les personnes en hébergement d'urgence



3 Améliorer le cadre de vie

Doublement du programme de renouvellement urbain

Nouvelle contractualisation avec les villes moyennes et les centres-bourgs

Connecter tout le territoire et généraliser les logements connectés

LA GENÈSE DE LA LOI ELAN

Un parcours législatif concerté

Sur la base de cette stratégie logement, **le gouvernement a lancé un processus de concertation** sous la forme d'une consultation numérique **auprès de partenaires et du grand public**.

Sur la base des résultats de cette consultation, il organise **entre décembre 2017 et janvier 2018 une conférence de consensus** qui s'est déroulée autour de cinq grands thèmes : rôle et place des collectivités territoriales dans la politique de logement, accélération de la construction de logements, évolution du secteur social, revitalisation des centres des villes moyennes et cohésion des territoires.

Une version initiale fortement enrichie

Après cette phase de concertation des acteurs, la **présentation du projet de loi** a eu lieu en **Conseil des ministres le 4 avril 2018**.

Dans sa version initiale, le projet de loi comportait 65 articles. Il a été enrichi de 169 articles lors des débats parlementaires, portant à 234 le nombre de dispositions. Le Conseil constitutionnel a en censuré 20, pour des raisons de forme, estimant que la plupart étaient sans lien avec le projet de loi initial.

Au final, cette loi regroupe **214 articles** répartis sous **les quatre titres** :

- Construire plus, mieux et moins cher
- Évolutions du secteur du logement social
- Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale
- Améliorer le cadre de vie

CONTENU DE LA LOI

4 titres

20 chapitres

214 articles

PARCOURS LÉGISLATIF DE LA LOI

4 avril 2018

présentation du projet de loi en Conseil des ministres

12 juin 2018

vote en 1^{re} lecture à l'Assemblée nationale

25 juillet 2018

vote en 1^{re} lecture au Sénat

19 septembre 2018

accord de la commission mixte paritaire

3 octobre 2018

vote définitif de l'Assemblée nationale

16 octobre 2018

vote définitif du Sénat

23 novembre 2018

promulgation de la loi

DÉCRETS ATTENDUS

96 mesures attendues dont

74 décrets d'application

PUBLICS VISÉS

- Bailleurs sociaux
- Collectivités
- Aménageurs
- Promoteurs
- Urbanistes
- Locataires
- Propriétaires
- Professionnels de l'immobilier
- Syndics

Source : www.cohesion-territoires.gouv.fr

UNE AMBITION : RELANCER LE SECTEUR DU LOGEMENT

À travers la loi ELAN, le législateur a essayé, sans imposer de contraintes supplémentaires, de mettre en place un **panel d'outils** afin de **relancer le secteur du logement** en France.

Cette loi cherche à libérer et simplifier la construction dans les secteurs tendus où la demande est très forte, tout en proposant des outils de revitalisation des centres des villes moyennes ou des centres bourgs ainsi que des mesures en faveur de la mixité sociale.

Cette réforme parie sur le numérique pour faciliter les démarches des particuliers et des acteurs du logement et de l'urbanisme.

QUATRE GRANDS OBJECTIFS



Construire plus, mieux et moins cher

En réponse aux manques de logements dans certains secteurs, l'objectif recherché est d'**encourager l'acte de construire**, de créer de **nouvelles opportunités** et de **lever les verrous** de l'activité dans la construction et la rénovation des logements existants.

Pour donner aux acteurs les moyens d'être plus efficaces, elle propose la création de **nouveaux outils**, la **simplification des normes** et la **facilitation de la libération du foncier** public et privé.



Évolutions du secteur du logement social

Si le titre II de loi ELAN est le plus court en nombre d'articles, il est sans nul doute celui qui aura le plus de conséquences sur un secteur du logement : le modèle à la française du logement social.

L'objectif affiché est de **moderniser le secteur** tout en maintenant une capacité de production et de rénovation de logements à la hauteur des besoins en logement des ménages.



Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale

Pour répondre à l'ensemble des attentes des ménages (famille, personne âgée, jeune couple, étudiant ou jeune actif, situation de monoparentalité), la loi cherche à introduire plus de **fluidité au sein des divers parcs**, à développer une offre plus abondante de logements à **prix maîtrisés** et à proposer des logements répondant aux **besoins des jeunes** (étudiants et jeunes actifs).



Améliorer le cadre de vie

À travers ce dernier volet, la loi ELAN affiche la volonté d'intégrer la politique de logement dans la définition d'une **politique d'aménagement plus large** et de **lutter contre toutes les fractures territoriales**, qu'elles touchent les quartiers politiques de la ville, les espaces ruraux ou les villes moyennes.

Elle crée un arsenal de **dispositifs pour reconquérir les centres-villes**, lutter contre les situations de mal-logement dans le parc privé (logement indigne, marchands de sommeil, copropriété), accélérer la rénovation énergétique des logements et mettre le numérique au service de tous les habitants.

Titres et chapitres de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi ELAN



1 Construire plus, mieux et moins cher

74 articles répartis en 6 chapitres

Dynamiser les opérations d'aménagement permettant de produire plus de foncier constructible

Favoriser la libération du foncier

Favoriser la transformation de bureaux en logements

Simplifier et améliorer les procédures d'urbanisme

Simplifier l'acte de construire

Améliorer le traitement du contentieux de l'urbanisme



2 Évolutions du secteur du logement social

24 articles répartis en 3 chapitres

Restructuration du secteur

Adaptation des conditions d'activités des organismes de logement social

Dispositions diverses



3 Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale

42 articles répartis en 3 chapitres

Favoriser la mobilité dans le parc social et le parc privé

Favoriser la mixité sociale

Améliorer les relations locataires bailleurs et aides à la production de logements intermédiaires



4 Améliorer le cadre de vie

74 articles répartis en 8 chapitres

Revitalisation des centres villes

Rénovation énergétique

Lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil

Lutte contre l'occupation illicite de domiciles et de locaux à usage d'habitation

Améliorer le droit des copropriétés

Numérisation du secteur du logement

Simplifier le déploiement des réseaux de communication électronique à très haute capacité

Diffusion par voie hertzienne de données horaires du temps légal français

Source : Présentation de la Stratégie logement du Gouvernement

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS ISSUES DE LA LOI ELAN

Sans pouvoir énumérer de façon exhaustive les dispositions, la loi contient quelques mesures importantes.

Un retour de l'État aménageur au service de la revitalisation des territoires et des centres villes

La lecture de la loi démontre le retour de l'État aménageur mais également l'encouragement à faire travailler ensemble les acteurs publics ou privés de l'aménagement.

Dans les secteurs tendus où la demande est forte, la loi cherche à accélérer la réalisation d'opérations d'aménagement « complexe » ou/et « d'une certaine ampleur » comportant des programmes de logements. Elle propose un nouveau type de contrat entre l'État et les collectivités : le **Projet partenarial d'aménagement (PPA)**.

Dans ce cadre, il est possible de requalifier des opérations d'aménagement en **Grande opération d'aménagement (GOU)** dans lesquelles des outils juridiques sont à la disposition des élus.

La Grande opération d'aménagement (GOU)

Dans le cadre d'un PPA, les collectivités ont la possibilité de requalifier certaines opérations d'aménagement en Grande opération d'aménagement (GOU). Cet outil est prévu aux articles L.312-3 à L.312-7 du Code de l'urbanisme.

Il donne aux collectivités les outils juridiques pour faciliter la réalisation des programmes dans les périmètres ciblés, leur permettre de déroger aux règles applicables aux projets dès lors que les résultats à atteindre sont similaires aux objectifs précédemment définis et d'accélérer la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et l'adaptation des normes de rang supérieur avec les projets définis par la GOU.

Dans les secteurs en perte d'attractivité, l'État propose aux intercommunalités et leur ville principale de signer une convention d'**Opération de revitalisation du territoire (ORT)**. Cette dernière vise à requalifier l'ensemble d'un centre-ville avec la mise à disposition d'un panel d'outils : suspension possible de projets commerciaux en périphérie, éligibilité au dispositif de défiscalisation « Denormandie dans l'ancien » pour la rénovation des logements, ...

Une réforme du Code de l'urbanisme pour simplifier l'acte de construire

Au-delà de la création de ces nouveaux outils, la loi comporte des modifications assez hétéroclites du Code de l'urbanisme destinées à **faciliter le droit à construire** et à corriger certains dysfonctionnements inhérents aux opérations d'aménagement de type ZAC (zone d'aménagement concertée).

À travers cette réforme, le législateur cherche à **libérer plus facilement du foncier**. Il est à noter notamment :

- **l'assouplissement de la loi littoral** par l'introduction d'une nouvelle notion : les secteurs déjà urbanisés qui autorisent les constructions par comblement des dents creuses,
- ou encore la **non remise en cause d'une autorisation d'urbanisme** à l'occasion d'un contentieux ou d'une annulation d'un document d'urbanisme.

Une réforme du secteur du logement social

La réforme du secteur du logement social est sans doute la partie de la loi ELAN qui a fait le plus débat, **certaines jugeant une remise en cause du modèle « à la française »** de production de logements envers les populations modestes. L'objectif recherché est d'augmenter la capacité d'auto-financement des bailleurs sociaux par le biais de deux principales réformes :

- **l'obligation pour les organismes HLM** qui gèrent moins de 1 500 logements et qui n'ont pas construit au moins 500 logements pendant 10 ans de se regrouper et ainsi mutualiser leurs moyens financiers,
- la création d'un **cadre juridique pour la vente de logements sociaux** afin d'accélérer et de faciliter ces ventes.

Des outils en faveur de la mobilité et de la mixité au sein des parcs privé et social

Dans l'optique de fluidifier les parcours résidentiels, la loi ELAN vise à favoriser la mobilité au sein des parcs :

- **dans le parc privé** : elle instaure le « **bail mobilité** » qui permet aux personnes les plus mobiles (étudiants, apprentis, stagiaires) de résilier, à tout moment, leur bail avec un préavis d'un mois (au lieu de trois),
- **dans le parc social** : elle élargit les compétences de la commission d'attribution des logements en la chargeant de **réexaminer les conditions d'occupation** des logements ainsi que l'adaptation du logement aux ressources des ménages.

En complément, elle donne un **cadre juridique à la notion de cohabitation intergénérationnelle solidaire**. Toute personne peut légalement louer ou sous-louer une partie dans son logement avec le maintien des aides pour les deux parties prenantes. Dans le parc privé, ce dispositif s'adresse aux personnes de plus de 60 ans qui accueillent un jeune de moins de 30 ans. Dans le parc social, il s'adresse à tout locataire sans différence d'âge souhaitant sous-louer à des personnes de plus de 60 ans.

Des dispositifs pour éviter la présence d'un parc privé dégradé

En complément de la mise en place d'une opération de revitalisation du territoire, le titre IV de la loi ELAN comprend plusieurs **dispositions en faveur du parc privé** :

- rénovation énergétique des logements avec **l'introduction de la prochaine réglementation environnementale RE 2020** et la notion de cycle de vie des matériaux ou encore **l'obligation dans les PLH (programmes locaux de l'habitat) de définir des actions en faveur de la réhabilitation énergétique** du parc existant,
- **lutte contre les marchands de sommeil** avec une pression financière supplémentaire, des obligations de signalements des syndics et un alourdissement des sanctions pénales,
- **modifications législatives de la loi ALUR**, pour améliorer la procédure de carence et d'Opérations de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD).

UNE APPLICATION COMPLÈTE DE LA LOI EN ATTENTE DE LA PUBLICATION DE DÉCRETS

Une loi qui trouvera son application par le biais de textes réglementaires et de décrets

Le volume du texte avec ses 214 articles et la diversité des sujets traités nécessitent la publication de nombreux textes réglementaires pour une application globale de la loi.

Dès la promulgation de la loi ELAN, le gouvernement s'était engagé à publier rapidement l'ensemble de textes utiles à l'application de la loi. Il a estimé, lors d'une analyse publiée en novembre 2018, que la loi nécessitait en tout 96 mesures réglementaires, déclinées en 74 décrets d'application.

Il a également élaboré un calendrier de publication, avec pour objectif la promulgation de la quasi-totalité des textes réglementaires à la fin du 1er semestre 2019. À la date du 23 mai 2019, un retard dans ces objectifs a été mis en avant par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Bilan quantitatif de la mise en application de la loi un an après sa promulgation

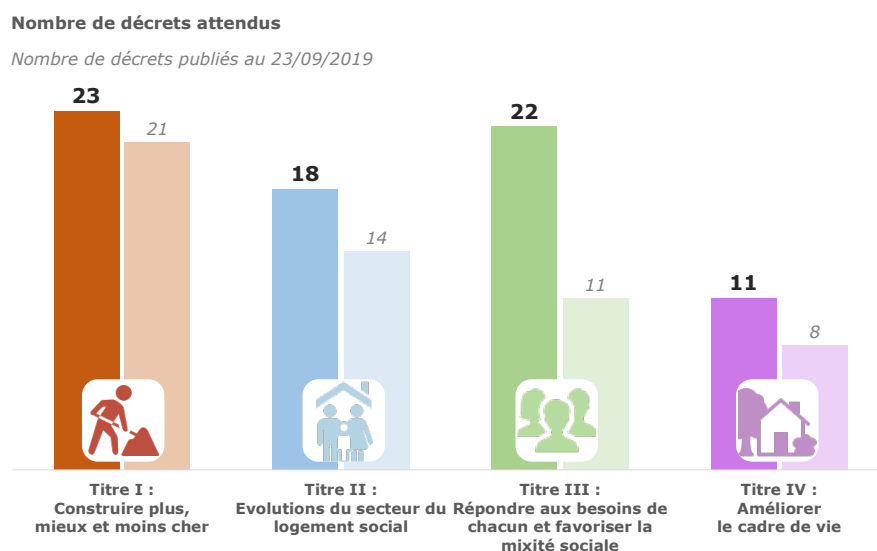
Entre mai et septembre 2019, le rythme de publication s'est accéléré. Le site internet du ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales fait état au 23 septembre 2019 de la publication de :

- 6 ordonnances,
- 54 décrets,
- 2 circulaires.

Au final, près de 75 % des décrets attendus ont été publiés à la fin septembre 2019. La quasi-totalité des mesures du titre I sont maintenant applicables avec 21 décrets sur les 23 attendus. On note un retard concernant le titre III et les mesures en faveur des besoins de chacun et de la mixité puisque seulement la moitié des décrets ont été publiés.

Trois ordonnances, actuellement en préparation, visant à simplifier la planification urbaine, devront être promulguées d'ici la fin mai 2020.

État de publication des décrets d'application de la loi ELAN au 23 septembre 2019



Déclinaison de la politique du gouvernement en matière du logement et d'urbanisme, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, est très dense et concerne l'ensemble des acteurs du logement (bailleurs sociaux, aménageurs, promoteurs, urbanistes, locataires, propriétaires, collectivités territoriales, professionnels de l'immobilier, syndics).

Le volume du texte avec ses 214 articles, la diversité des sujets traités ainsi que l'attente de nombreux décrets d'application peut rendre difficile son appropriation par ces différents acteurs. C'est pourquoi les principales dispositions et les principaux outils seront détaillés dans des publications futures.

- www.cohesion-territoires.gouv.fr
- www.legifrance.gouv.fr

- www.anil.org
- Loi Portant évolution du logement, de l'aménagement et de numérique (ELAN), Habitat Actualité, numéro spécial Novembre 2018, ANIL

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Réalisation et mise en page : AUCAME 2020
Illustrations : AUCAME, sauf mention contraire
Contact : soazig.vannier@aucame.fr

DÉPÔT LÉGAL : 1^{er} TRIMESTRE 2020
ISSN : 1964-5155

Imprimé sur papier sans chlore ni bois



Agence d'urbanisme de Caen Normandie
21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN
Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr



LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE

Retrouvez nos publications en flashant ce QR Code

