

note juridique

Loi ELAN : Evolution du Logement, de l'Aménagement, du Numérique

Mars 2019

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CADRAGE	5
1. LES NOUVEAUTES EN MATIERE D'AMENAGEMENT ET DE CONSTRUCTION	6
1.1. <i>Les nouveaux outils d'aménagement</i>	6
1.2. <i>Un assouplissement des procédures d'aménagement pour encourager la production de logements</i>	10
1.3. <i>Simplification du cadre normatif</i>	15
2. EVOLUTION DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL	22
2.1. <i>Réorganisation du tissu des organismes de logement social (art.81)</i>	22
2.2. <i>Politique de vente des logements sociaux (art.81, art.82, art.97)</i>	23
2.3. <i>Nouvelles procédures d'attribution des logements sociaux (art.109, art. 111)</i>	26
3. EVOLUTION DU CADRE DE LA LOCATION RESIDENTIELLE	28
3.1. <i>Le bail mobilité (art.107)</i>	28
3.2. <i>Renforcement de la prévention des expulsions locatives (art.118, 119, 122, 124, 137)</i>	28
3.3. <i>Lutte contre l'habitat indigne (art.185 à 200)</i>	29
3.4. <i>Améliorer le droit des copropriétés (art. 202 à 216)</i>	30
3.5. <i>Limiter l'explosion des loyers</i>	31
3.6. <i>Encourager la mixité sociale (art.117)</i>	32
CONCLUSION	33

INTRODUCTION

La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant Evolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (ELAN) entend adapter les politiques publiques de logement et d'aménagement du territoire aux mutations sociales, économiques, familiales, technologiques à l'œuvre depuis des années dans la société française. La loi ELAN a été publiée au Journal Officiel du 24 novembre 2018.

Cette loi est une réponse à différents enjeux, plus ou moins liés au développement du territoire, auxquels le Gouvernement répond par le levier des politiques d'aménagement, de construction et de logement.

A l'origine de la loi, il y a eu le constat d'une inadéquation entre offre et demande de logement, entraînant une pénurie et des difficultés à se loger notamment pour les jeunes et les plus modestes. Ce déséquilibre représente un obstacle à l'autonomie et à la mobilité des personnes dans une société pourtant de plus en plus en mouvement. Certaines catégories de population sont plus affectées par le manque de logement que d'autres, tout comme certains territoires sont plus exclus que d'autres. Face aux métropoles attractives, beaucoup de villes moyennes et de territoires ruraux sont marqués par la vacance, le retrait économique et un sentiment d'abandon auquel la loi veut trouver une solution.

Pour répondre au manque chronique de logement et offrir à chacun le droit de vivre dans un logement décent, le Gouvernement a défini deux grands axes d'action :

- accélérer la construction de logements en assouplissant et en réduisant les normes encadrant cette activité ;
- fluidifier les parcours résidentiels et l'accès au logement pour les plus modestes.

La réduction des normes de construction est une constante de la loi ELAN qui considère l'inflation des règles en matière d'urbanisme et de construction comme l'un des freins majeurs à la production de logements. La notion de souplesse est également mise à l'honneur et doit favoriser le passage d'une « logique de moyens à une logique d'objectifs ». Il s'agit de considérer que le résultat prime sur la méthode et qu'un constructeur pourra choisir la technique qu'il juge la plus appropriée dans la mesure où il répond à l'objectif fixé. La plus grande confiance accordée au savoir-faire du



constructeur est censée encourager l'innovation et l'adaptabilité des modes de faire. De cette idée naît le concept de « permis de faire » ou « permis d'innover ». La logique est renversée : ce n'est plus le projet qui doit s'adapter à la norme mais la norme qui doit s'adapter au projet.

Concernant l'évolution des politiques publiques de logement, l'action du Gouvernement est recentrée sur les plus modestes dans la lignée des orientations de la loi de finances de 2018, du plan quinquennal en faveur du « Logement d'abord » orienté vers les plus pauvres ou encore du plan « Action cœur de ville » pour les centres des villes moyennes à revitaliser.

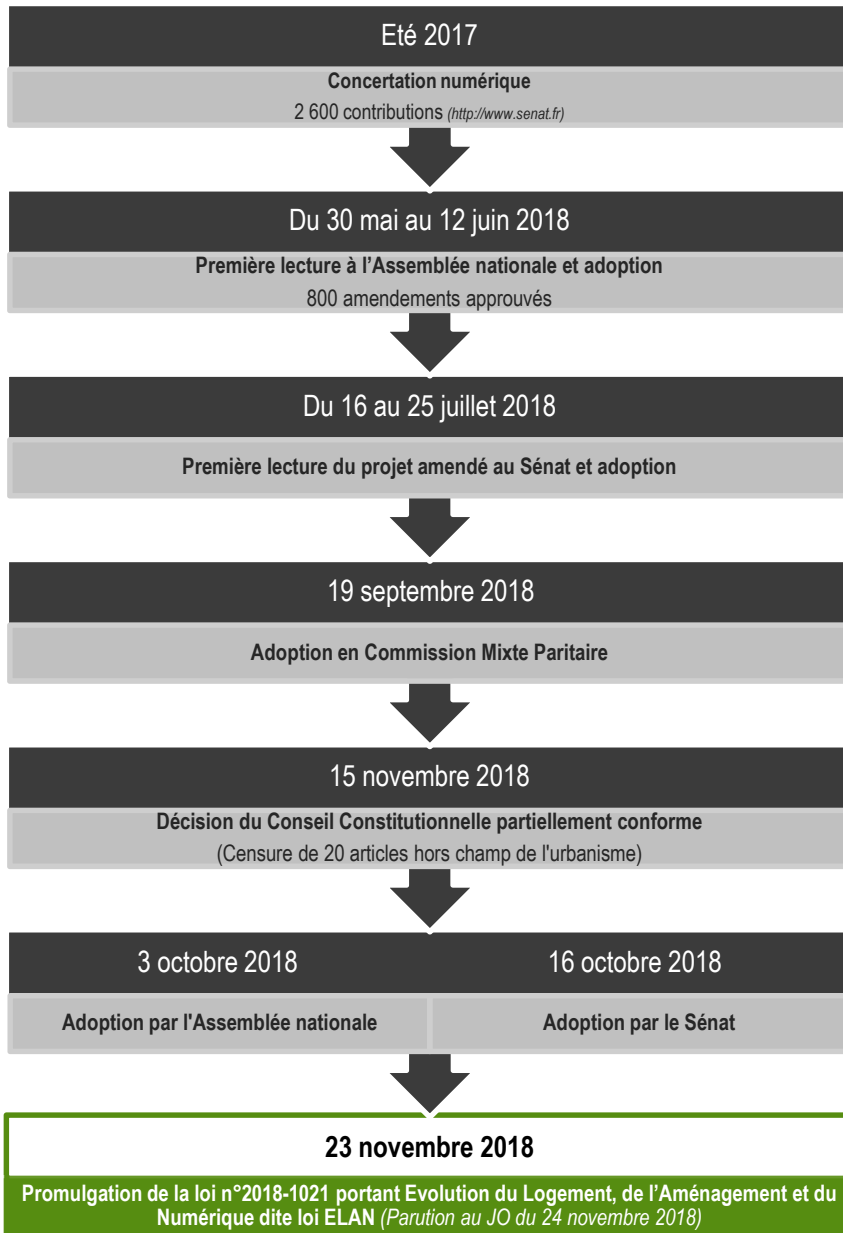
L'importance accordée aux difficultés résidentielles des plus modestes se traduit dans la loi par l'évolution structurelle du fonctionnement des organismes de logement social. A cette transformation en profondeur de l'organisation du réseau des bailleurs sociaux s'ajoute la mise en place de nouvelles règles concernant la relation avec les locataires ou encore la politique de vente de logements. Enfin le Gouvernement renforce la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil en offrant de nouveaux outils judiciaires et administratifs.

La loi ELAN témoigne ainsi d'une grande attention portée à l'amélioration de l'habitat des catégories de population les plus fragiles. Néanmoins la réduction des normes applicables en matière de construction (notamment de logements sociaux) et la suppression de certaines aides sociales au logement par la loi de finances de 2018 peuvent représenter des obstacles à l'amélioration du cadre de vie voulue par la loi ELAN pour les populations en situation de précarité.

Si la loi ELAN poursuit ces deux grands objectifs généraux, elle touche également à de nombreux autres domaines, tels que la requalification des villes moyennes en difficulté, le renforcement des partenariats entre Etat et collectivités (surtout les intercommunalités dont les compétences sont encore renforcées en matière d'urbanisme), la transition numérique pour tous les territoires, l'évolution des documents de planification, etc.

La diversité des sujets abordés dans la loi ainsi que la profonde volonté de changement qu'elle véhicule font de ce texte un enjeu majeur qui aura un impact important sur le monde de l'aménagement et de l'urbanisme, et de manière plus générale sur la société française.

Les grandes étapes



PROCEDURE ACCELEREE
Engagée le 4 avril 2018



Un texte en 4 parties

La loi ELAN s'organise en quatre parties distinctes dans lesquelles sont répartis les 234 articles du texte (66 articles dans la version initiale du projet puis aboutissement à 234 articles après les travaux de la Commission Mixte Paritaire) :

- Titre I : Construire plus, mieux et moins cher ;
- Titre II : Evolution du secteur du logement social ;
- Titre III : Répondre aux besoins de chacun et favoriser la mixité sociale ;
- Titre IV : Améliorer le cadre de vie.

Une part non négligeable des dispositions contenues dans les articles seront progressivement complétées par le Gouvernement habilité à agir par voie d'ordonnance. Il s'agit donc de rester attentif après l'adoption de la loi car plusieurs mesures seront précisées par le Gouvernement dans les mois suivants leur promulgation.

La loi ELAN marque un tournant dans la stratégie d'aménagement du territoire au même titre que ses prédécesseurs (loi ALUR, loi NOTRe, loi Maptam,...) qui ont largement participé à l'évolution du cadre réglementaire de l'aménagement et de l'urbanisme.

Ce texte, né de l'initiative gouvernementale, incarne la traduction législative de sa stratégie générale pour le logement, présentée par le ministre de la Cohésion sociale des territoires, Jacques Mézard le 20 septembre 2017.

CADRAGE

Cette note présente de manière synthétique les principales mesures de la loi ELAN ainsi qu'une analyse des grands enjeux s'y rattachant. L'objectif est d'avoir un aperçu des grands points et des changements qui seront opérés dans l'accompagnement de l'accès au logement, et de manière plus générale dans l'aménagement des territoires.

Les cadres et paragraphes en bleu présentent les enjeux spécifiques de chaque mesure par rapport à la situation du territoire réunionnais. Bien que la loi propose peu de spécificités et d'exceptions pour les territoires d'outre-mer, il est intéressant et nécessaire d'analyser son impact à La Réunion pour prendre position, anticiper les évolutions à venir et s'y préparer au mieux.



1. Les nouveautés en matière d'aménagement et de construction

La loi ELAN met au service de la production de logements plusieurs outils et mesures devant faciliter la mise en œuvre des opérations d'aménagement. De nouveaux outils sont inventés alors que d'autres évoluent et s'adaptent aux nouvelles exigences du Gouvernement en matière de construction.

D'autre part, l'accent est mis sur la sécurisation des autorisations d'urbanisme grâce à la simplification des procédures et au renforcement de la lutte contre les recours abusifs. Cette prise de position vise à rassurer les aménageurs et à accélérer la production de logements.

1.1. Les nouveaux outils d'aménagement

- *PPA (Projet de Partenariat d'Aménagement) (art. 1)*

Défini à l'article 1 de la loi, ce contrat passé **entre intercommunalités à fiscalité propre et Etat** acte leur engagement réciproque en faveur de la **réalisation d'opérations d'aménagement complexes** ou d'une certaine ampleur.

Dans la première version du texte, l'avis du maire de la commune sur laquelle s'implante le PPA n'est que consultatif. Le texte adopté en Commission Mixte Paritaire revient sur cet effacement **des maires en rendant leur accord obligatoire** pour la création d'un PPA ou d'une GOU (Grande Opération d'Urbanisme, voir ci-dessous) sur leur territoire.

D'autres partenaires tels que la Région, le Département, les EPA, les SPL ou les acteurs privés peuvent contresigner ce contrat qui vise notamment à :

- Définir un projet de territoire avec **un objectif de production de logement**.
 - Créer et mobiliser des opérateurs pour la conduite de l'opération d'aménagement.
 - Mobiliser les financements des différents partenaires, publics et privés.
- *GOU (Grande Opération d'Urbanisme) (art.1, art.2, art.3)*

La signature d'un PPA n'engendre pas automatiquement la création d'une Grande Opération d'Urbanisme (GOU), mais ce nouvel outil opérationnel s'inscrit dans le cadre d'un PPA et ne peut être créé qu'en présence d'enjeux métropolitains ou communautaires nécessitant un engagement conjoint de l'Etat et de l'EPCI concerné.

Décidée par délibération de l'EPCI (sauf opposition d'une commune concernée entraînant une création par arrêté préfectoral), la GOU est d'intérêt communautaire et permettrait :

- **Un transfert de la compétence** pour délivrer les **autorisations d'urbanisme** au président de l'EPCI (art.1).
- La possibilité pour une commune de **confier la maîtrise d'ouvrage des équipements publics à l'intercommunalité** (art.1).
- La **mise en conformité simplifiée des documents de planification** (CDRIF, SAR, SCOT, PLU) par une extension de la procédure intégrée¹ (art.3).
- La possibilité pour **l'aménageur de construire les équipements d'infrastructures pour le compte des collectivités concernées** (art.3).

La création de la GOU vient confirmer la remontée des compétences d'urbanisme vers les intercommunalités. Elle peut également être un outil de déblocage opérationnel en cas d'opposition entre communes et intercommunalité.

Les opérations qualifiées de GOU sont prévues afin de simplifier le pilotage du projet en concentrant l'ensemble des compétences dans les mains de l'intercommunalité.

Selon les articles L. 312-3 à L. 312-7 du Code de l'urbanisme : *« une opération d'aménagement peut être qualifiée de grande opération d'urbanisme lorsqu'elle est prévue par un contrat de projet partenarial d'aménagement et que, en raison de ses dimensions ou de ses caractéristiques, sa réalisation requiert un engagement conjoint spécifique de l'Etat et d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public contractant (...)»*.

Deux conditions pour être qualifiée de GOU :

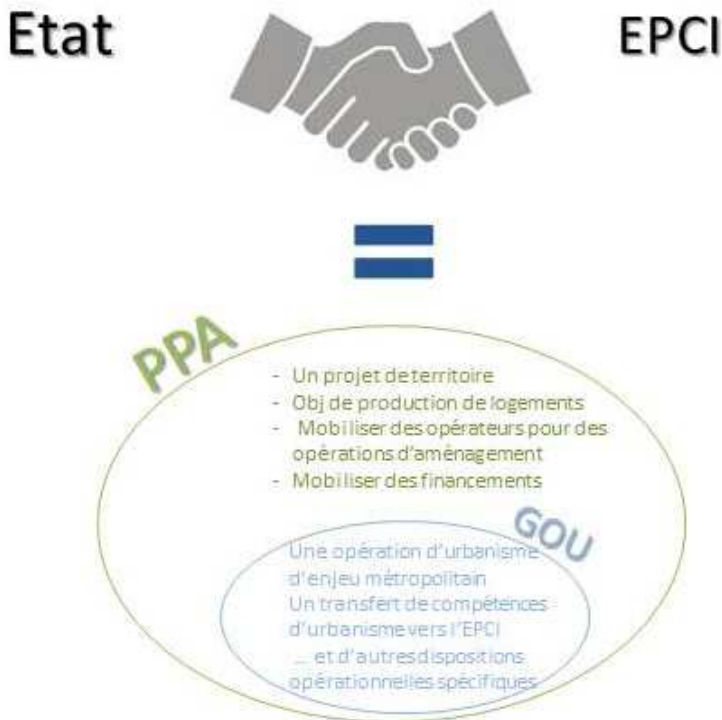
- Avoir fait l'objet d'un contrat de PPA ;
- Nécessiter un engagement conjoint Etat/EPCI pilote en raison des dimensions et caractéristiques de l'opération.

La GOU semble à l'heure actuelle une réelle opportunité de mise en place d'un nouvel outil pour l'aménagement à La Réunion. Elle dépend de l'avis conforme des communes incluses dans le périmètre devant donner un accord explicite sur la qualification de GOU, le périmètre et la durée de celle-ci, le transfert de compétence en matière d'autorisation d'urbanisme et le transfert de compétence en matière d'équipements

¹ Procédure de mise en compatibilité de projets avec des documents d'urbanisme plus souple et rapide que la procédure accélérée. Elle permet de modifier les documents d'urbanisme pour permettre la mise en œuvre de projets d'intérêt général, d'opérations majoritairement dédiées au logement, de projets d'immobilier d'entreprise à caractère stratégique.



publics. L'avis de la commune peut être assorti de prescriptions. Le silence gardé pendant plus de 3 mois vaut avis favorable.



▪ *Les Opérations d'Intérêt National (OIN) (art.3, art.4)*

Il a été remarqué que dans les zones à enjeux nationaux particulièrement forts, la mobilisation de moyens fonciers et financiers importants et surtout un engagement de la part de l'Etat étaient requis pour des opérations d'aménagement d'ampleur. En dépit de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme, il est apparu nécessaire de créer un régime d'exception à ce transfert de compétence afin de préserver les champs de prérogatives spécifiques de l'Etat pour les opérations de grande envergure (implantation d'une ville nouvelle, installation portuaire lourde, etc.). En ce sens, la loi ELAN a donc encouragé la création d'Opérations d'Intérêt National (OIN).

Les articles L.102-12 et suivants du Code de l'urbanisme définissent l'OIN, et le régime applicable dans son périmètre.

Les compétences en matière d'urbanisme sont donc transférées au préfet, avec la possibilité de déroger aux règles d'urbanisme. Toutefois, le transfert de compétence sera modulé selon les secteurs préalablement identifiés. Ainsi, si l'intervention de l'Etat n'est pas justifiée dans un secteur donné, les compétences en matière d'urbanisme ne lui seront pas transférées.

- *ORT (Opérations de Revitalisation des Territoires) (art.157)*

Ces opérations ont pour objet la mise en œuvre d'un **projet global de territoire** dans les villes moyennes, et surtout dans leur centre-ville, en perte d'attractivité souffrant d'une forte vacance commerciale et d'une inadaptation de l'offre de logements.

L'ORT donne lieu à une **convention** entre l'Etat, ses établissements publics intéressés, un EPCI et tout ou partie de ses communes membres ainsi que toute personne publique/privée susceptible d'apporter une contribution financière ou opérationnelle. Cette convention pourrait constituer une sorte de contrat cadre, décliné opérationnellement par d'autres dispositifs.

Le recours à l'ORT permet de mobiliser divers dispositifs d'intervention foncière et immobilière visant la rénovation du patrimoine bâti, la **lutte contre l'habitat indigne** ou encore l'amélioration des équipements et services. Lorsqu'elle prévoit toutes les actions figurant à l'article L.303-1 du Code de la construction et de l'habitat, **l'ORT vaudrait Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH)**.

La seconde cible principale de cette opération concerne la **revitalisation commerciale** et artisanale des centres de villes moyennes. L'ORT instaure notamment un droit de préemption sur les fonds artisanaux ou de commerces, sur les baux commerciaux et sur les terrains faisant l'objet de projets commerciaux. Par ailleurs dans le périmètre d'une ORT, les projets commerciaux dérogent à l'article L.752-1 du Code du commerce et ne sont pas soumis à l'Autorisation d'Exploitation Commerciale (AEC) dont le délai d'obtention est en moyenne de 5 mois. Enfin le préfet peut geler l'examen des demandes d'autorisation d'exploitation commerciale pour des projets situés en hors du périmètre de l'ORT pendant 3 ans maximum. Ce dispositif permet de limiter le développement d'activités commerciales en dehors du périmètre de l'ORT afin de concentrer les efforts sur la zone ciblée et de réduire la concurrence des espaces périphériques.



L'ORT est le support opérationnel du Programme « Action cœur de ville » lancé le 14 décembre 2017 par le Gouvernement et destiné aux villes à rayonnement régional situées hors d'une métropole. Seules les 222 villes sélectionnées peuvent recourir à ce dispositif, qui ouvre le droit au financement de la Caisse des dépôts et consignations, Action Logement, l'Anah, en subventions ou en prêts pendant 5 ans. Le montant total de l'enveloppe destinée à financer les ORT s'élèverait à 5 milliards d'euros².

Quatre villes réunionnaises ont été retenues pour participer au Programme Action Cœur de Ville : Le Port, Saint-André, Saint-Joseph et Saint-Pierre.

- *Les Zones d'Aménagements Différés (ZAD)*

Il y a deux modes de création d'une Zone d'Aménagement Différé (ZAD) :

- **Soit par décision du préfet**, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'intercommunalité. Elle ne peut être créée que par décret dans le cas où la commune ou l'intercommunalité rend un avis défavorable.
- **Soit par décision de l'intercommunalité**, sur avis des communes concernées. Elle ne peut être créée que par un arrêt du préfet du département dans le cas où les communes rendent un avis défavorable.

Les dispositions de la loi ELAN prévoient que lorsque la ZAD se localise au sein du périmètre d'une GOU ou d'une OIN, **le droit de préemption est d'une durée de 10 ans**, renouvelable une fois. **Auparavant, la durée de ce droit était de 6 ans**. En outre, la loi précise les modalités de renouvellement du droit de préemption dans les ZAD. En effet, le renouvellement de la ZAD ne se fait plus selon la même procédure qui avait permis la création de la ZAD, comme cela était le cas auparavant, mais il résultera d'une décision du préfet, sur proposition ou après avis de la commune ou de l'intercommunalité, sans qu'il soit nécessaire de recourir à un décret.

1.2. Un assouplissement des procédures d'aménagement pour encourager la production de logements

Face au constat d'un manque de logements, notamment dans les territoires attractifs, le Gouvernement a voulu faciliter la construction ainsi que la rénovation du parc bâti en simplifiant les normes de construction et les procédures administratives. Cet

² La Gazette des Communes, <http://www.lagazettedescommunes.com/554419/le-plan-action-coeur-de-ville-tres-attendu-mais-trop-limite/>

assouplissement des règles marque une orientation forte de la loi et se concrétise au travers des mesures suivantes :

- *Faciliter la cession du foncier public (art. 23)*

La loi ELAN facilite la cession à l'amiable du foncier de l'Etat (c'est-à-dire sans concurrence) en l'autorisant dans le cadre de la réalisation d'une grande opération d'urbanisme (GOU). Elle se fait au bénéfice de l'EPCI signataire d'un PPA ou de l'opérateur désigné par le contrat de PPA. Cette possibilité de cessions à l'amiable est déjà prévue par les textes actuels³. Néanmoins, il faut retenir le lien établi avec les GOU et les PPA qui révèlent la bienveillance accordée par l'Etat aux collectivités optant pour ce système.

La cession du foncier de l'Etat pourra également donner lieu à une décote à condition que le projet vise la réalisation d'au moins 50% de logements (tout type confondu) contre 75% actuellement concernant l'accession sociale. Cet assouplissement entérine la reconnaissance du principe de mixité des fonctions urbaines au sein d'un même projet. Néanmoins, la cession avec décote est conditionnée à un engagement à livrer les logements dans un délai de 5 ans pour les opérations supérieures à 5 hectares. Une exception est faite pour les « opérations complexes » inférieures à 5 hectares qui devront livrer seulement la première tranche dans le délai des 5 ans pour obtenir la décote.

- *Evolution des ZAC (art. 6, art.7, art. 9)*

La loi ELAN habilite le Gouvernement à réformer la procédure de ZAC afin de rendre concrètes les orientations suivantes :

- **La « rationalisation » des procédures de participation du public**, afin de « simplifier la mise en œuvre de ces opérations et de réduire les délais ». Les processus de **création et de réalisation sont dispensés d'enquête publique** et donc soumis à la **participation du public par voie électronique**.
- **L'« amélioration » des dispositifs de financement des équipements publics**, en autorisant un aménageur à exercer la maîtrise d'ouvrage des équipements publics pour le compte de la collectivité sans être soumis à la loi MOP.

³ Introduit par 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.



- **L'évolution de la participation au coût des équipements publics des constructeurs** qui n'acquièrent pas de terrains auprès de l'aménageur.

L'article 9 de la loi ELAN permet (dans des cas bien définis), la création d'une ZAC à l'occasion de l'adoption d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU).

- *Dématérialisation des demandes d'autorisations d'urbanisme et transmission des données (art.62)*

Le texte de loi cherche à simplifier, à accélérer et à sécuriser l'obtention des autorisations d'urbanisme pour encourager la production de logements. Il est ainsi prévu la mise en œuvre d'une **télé-procédure** visant à assurer le traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme à compter du 1^{er} janvier 2022 pour les communes dont le nombre d'habitants sera supérieur à un seuil défini par décret.

La sécurisation des autorisations d'urbanisme passe par :

- **Le renforcement de la lutte contre les recours abusifs** en facilitant le prononcé de condamnations pécuniaires envers les requérants et en rendant plus transparentes les transactions financières entre requérants et porteurs de projets.
- **L'assouplissement des effets des décisions de justice portant sur les autorisations d'urbanisme** afin d'éviter le blocage des projets.

En outre ce volet de la loi sécurise les demandeurs de permis de construire en leur assurant que seules les pièces prévues par la réglementation de l'urbanisme et les législations relatives à l'autorisation leur seront demandées.

- *Assouplir les normes de construction (art.5)*

La loi évoque à plusieurs reprises le terme de « simplification des normes » relatives aux domaines de la construction et de la planification. Cette volonté de simplifier les normes pour accélérer la construction tout en réduisant les coûts peut être un moyen de répondre au besoin actuel de logements. Néanmoins, il ne faut pas oublier que les normes sont souvent gage de qualité et de sécurité pour les habitants. La simplification des normes ne doit pas libérer les promoteurs de toute contrainte au détriment des futurs utilisateurs. Définir les normes à simplifier sans perdre en qualité reste un défi complexe.

La loi ELAN veut également encourager l'innovation dans la construction en introduisant de la souplesse et une plus grande marge de manœuvre dans la conception du bâti. Une place plus grande est accordée au savoir-faire du constructeur et la priorité est mise sur le **résultat plutôt que sur le moyen**.

En ce sens, l'article 5 de la loi ELAN concrétise la notion de « **permis d'innover** » et de « **droit à l'expérimentation** » en offrant à **certains types de projets de construction** la **possibilité de déroger aux règles** qui leurs sont opposables à condition de démontrer qu'ils atteignent des résultats similaires.

A La Réunion, les acteurs du logement appellent une simplification et surtout une adaptation des normes de construction édictée par l'Etat. Pour faire face au climat tropical et aux spécificités géographiques de l'île, des techniques de construction spécifiques se sont développées afin de répondre au mieux aux contraintes du territoire. Celles-ci ne sont pas toujours reconnues par l'Etat. La FRBTP (Fédération Réunionnaise du Bâtiment et des Travaux Publics) milite pour la création de normes locales dans le bâtiment et soutient la récente création d'une Commission de normalisation à La Réunion qui témoigne d'un mouvement de décentralisation des normes pour les territoires d'outre-mer.

La loi ELAN n'apporte pas de réponse à la spécificité de la construction à La Réunion, mais elle introduit les notions de « **permis de faire** » et de **droit à l'expérimentation** qui ouvrent la voie à une plus grande liberté dans le choix des techniques de construction.

Un amendement du Sénat prévoyant une représentation spécifique des Outre-Mer au sein du conseil d'administration du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) n'a pas été retenue en Commission Mixte Paritaire. Cet amendement aurait permis d'intégrer pleinement au processus de production normative les préoccupations spécifiques de La Réunion et plus généralement des territoires d'outre-mer en matière de construction.

L'article 64 de la loi remplace l'obligation d'**accessibilité** de 100% des logements neufs en immeuble collectif d'habitation par un **quota de 20%**. En contrepartie, elle crée la notion de « **logement évolutif** » pouvant être rendu totalement accessible par des travaux simples.

Cette mesure devrait permettre de réduire les coûts de construction et d'offrir des loyers moins élevés, notamment dans le parc social grâce à une réduction des surfaces. Néanmoins, la notion de « logement évolutif » reste à préciser. Des questions se posent en termes de faisabilité (comment concevoir les logements au départ ?



quelle conception des espaces communs ? seront-ils vraiment moins chers ?) et de paiement des coûts de travaux en cas de besoin d'évolution des logements.

Selon les détracteurs de cette nouvelles règles, les personnes en situation de handicap, malades, accidentées ou vieillissantes et leurs familles ne pourraient plus accéder qu'à un parc de logements neufs en HLM limité à quelques milliers chaque année. Il ne faut pas non plus oublier que la population française vieillit et que le besoin de logement accessible ne va faire qu'augmenter chaque année.

Le régime du contrat de construction de maison individuelle sera également adapté pour favoriser la réalisation de **maisons préfabriquées** (art.65). Il s'agit de favoriser, en l'encadrant, le développement de solutions constructives moins coûteuses, plus rapides et évolutives. L'ordonnance doit être prise dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi. Une définition légale de la préfabrication est introduite dans l'article 67.

La Réunion dispose d'une véritable expertise en la matière. Depuis l'invention des cases TOMI dans les années 1960, des filières organisées de préfabriqué se sont développées et pourraient profiter de la nouvelle orientation de la loi, à condition de se positionner rapidement sur le marché. En revanche la suppression de l'AL accession risque de porter un coup à la filière.

L'article 28 favorise la **transformation des bureaux vacants en logements** en rendant plus rentable ce type d'opérations normalement très coûteuses. L'autorité compétente en matière d'autorisation d'urbanisme pourra accorder au constructeur un « bonus de constructibilité » de 10% (surface constructible supplémentaire). Un amendement a été voté par les parlementaires pour faire passer de 10 à **30% ce bonus de constructibilité**.

Cette mesure intéressante pour les grandes villes ne concerne que très peu les moyennes et petites villes.

Le territoire réunionnais faiblement pourvu en immeubles de bureaux n'est pas non plus directement visé par cette disposition.

- *Généralisation de la procédure de conception-réalisation (art.69, art. 88)*

La conception-réalisation est un type particulier de marché dans lequel le maître d'ouvrage confie simultanément la conception (études) et la réalisation (exécution des travaux) d'un ouvrage à un groupement d'opérateurs économiques ou à un seul opérateur pour les ouvrages d'infrastructures. Les entreprises sont ainsi associées dès la phase de conception de l'ouvrage, et les architectes désormais intégrés dans un

groupement, ne conçoivent plus les ouvrages de manière autonome mais en collaboration avec l'entreprise.

Cette procédure de conception-réalisation est censée permettre une réduction des coûts et du temps de réalisation. Néanmoins si le cadre n'est pas fixé de manière très précise dès le début, elle peut conduire à des surcoûts importants, car une fois enclenché ce dispositif manque de souplesse. Pour compenser l'absence de recours à une maîtrise d'œuvre, les bailleurs doivent généralement se doter d'une assistance à maîtrise d'ouvrage assurant l'équilibre dans le dialogue et la négociation avec les entreprises.

La prolongation du recours à cette procédure favorable aux entreprises a soulevé beaucoup de contestation dans les rangs des architectes qui dénoncent un détricotage méthodique de la loi MOP au détriment de la qualité des ouvrages. En réalité plusieurs dispositions de la loi ELAN assouplissent les règles des marchés publics et réduisent le nombre de situations dans lesquelles le recours à un architecte est obligatoire. En effet, **les organismes d'HLM et les SEM agréées sont exonérés de l'obligation de concours d'architecte** (art.88). Les CROUS bénéficient également de cette exonération.

1.3. Simplification du cadre normatif

L'article 46 habilite le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance afin de simplifier la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme. Cette simplification visera plusieurs objectifs :

- Réduire le nombre de documents opposables aux SCOT, PLU et cartes communales ;
- Supprimer le rapport de prise en compte au profit du seul rapport de compatibilité au sein de la hiérarchie des documents d'urbanisme ;
- Unifier les délais de mise en compatibilité pour « mettre fin à l'instabilité chronique des documents d'urbanisme ».

Un délai de 18 mois est prévu pour une application de ces dispositions à compter du 01/04/2021.

La loi ELAN s'inscrit dans la continuité des récentes lois traitant de l'urbanisme, notamment de la loi ALUR, qui ont instauré l'objectif de réduction du rythme d'artificialisation des espaces naturels et agricoles, rendant ainsi obligatoire l'intégration d'une analyse de la consommation de ces espaces dans les PLU(i) et les SCOT. Ainsi, la loi ELAN a cherché à faciliter l'élaboration des SCOT et des PLU en



fixant la date de prise en compte de la consommation d'espaces au cours des dix années précédant l'arrêt du SCOT ou celui du PLU, et non plus à leur date d'approbation (articles L.141-3 et L.151-4 du Code de l'urbanisme). L'application de cette mesure est immédiate, sauf pour les SCOT et PLU dont la procédure (élaboration ou révision) est antérieure à la loi.

L'autre action instaurée par la loi ALUR et ainsi poursuivie par loi ELAN concerne les Plans d'Occupation des Sols (POS). En effet, la loi ALUR avait fixé que tous les POS seraient caducs le 31 décembre 2015. Par conséquent, les collectivités qui n'avaient pas engagé de procédure de révision de leur POS pour les transformer en PLU, se verraient mises à partir du 1^{er} janvier 2016 (septembre 2018 pour La Réunion), sous le régime du Règlement National de l'Urbanisme (RNU) pour régir les limitations au droit de propriété. Toutefois, l'article 174-6 du Code de l'urbanisme fixe une dérogation : lorsqu'un PLU ou une carte communale est déclaré nul ou illégal après l'échéance de caducité des POS, le POS antérieur est remis en vigueur en dépit de sa caducité, afin d'éviter l'absence de tout document local de planification urbaine. Cependant, cette disposition a eu un effet désincitatif sur l'élaboration de nouveaux PLU. Pour pallier à cela, la loi ELAN prévoit qu'à la suite de l'annulation du PLU, le POS pourra être révisé pendant 2 ans à compter de la date d'annulation ou de cette déclaration d'illégalité, mais ne sera soumis à aucune procédure d'évolution. A défaut de PLU ou de carte communale applicable à l'issue de ce délai, le RNU s'appliquera.

- *Les évolutions du Schémas d'Aménagement Régional (SAR)*

Selon l'article 50, le Gouvernement sera également habilité à procéder par voie d'ordonnance à une nouvelle rédaction des dispositions du Code général des collectivités territoriales relatives aux **Schémas d'Aménagement Régional (SAR)** des régions d'outre-mer afin d'actualiser et simplifier certaines dispositions. Le premier objectif est de **clarifier** le régime juridique applicable aux Schémas d'Aménagement Régionaux, suite aux nombreuses évolutions législatives survenues depuis 30 ans. Ce manque de clarté génère des incertitudes qui ralentissent les différentes procédures de révision ou de modification engagées par les territoires d'outre-mer.

Le second objectif consiste à **simplifier** certaines procédures qui entravent l'élaboration et l'évolution des SAR. Il est très probable que l'obligation de faire approuver la modification du document par décret en Conseil d'Etat, même pour des évolutions mineures, soit supprimée.

Ces dispositions supprimées en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale et le Sénat ont été rétablies par la Commission Mixte Paritaire.

Un délai de 12 mois est prévu pour une application de ces dispositions à compter du 01/03/2020.

Cet article concerne tout particulièrement La Réunion qui est actuellement en cours de modification du SAR approuvé en 2011 pour l'adapter au contexte actuel. Tout comme l'élaboration du document en elle-même, cette procédure est localement complexe, notamment du fait de devoir obtenir l'aval du Conseil d'Etat.

Une évaluation du SAR est également en cours de réalisation. Elle représente une étape préalable obligatoire à la révision du Schéma d'Aménagement Régional à laquelle la collectivité régionale devrait procéder dans les années à venir. Cette évaluation du SAR a pour objectif d'évaluer les effets de la mise en œuvre du document sur l'aménagement du territoire.

- *Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)*

La loi ELAN a fait évoluer les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). En effet, selon l'article L.151-7-2 du Code de l'urbanisme, les OAP adoptées dans le cadre de la révision d'un PLU pourront valoir acte de création de ZAC. La condition requise est que l'autorité ait la double compétence de PLU et de création de ZAC.

Par ailleurs, selon l'article L.151-6 du Code de l'urbanisme, en l'absence de SCOT, les OAP d'un PLU qui aura été élaboré par un EPCI comportera des orientations relatives à l'équipement commercial et artisanal.

La loi ELAN précise dans son axe pour la simplification de la hiérarchie des normes que seuls le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et les OAP concernant l'ensemble du territoire devront être compatibles avec le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) du SCOT. En outre, selon l'article L.151-7, suivant les exigences du droit de l'urbanisme en matière de maîtrise de la consommation d'espaces, notamment en luttant contre l'étalement urbain, les OAP peuvent « *définir les actions et opérations nécessaires pour [...] permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune* ».

- *Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT)*

Selon l'article 46 de la loi ELAN, le Gouvernement est habilité à légiférer par voie d'ordonnance afin :



- D'une part, d'adapter l'objet, le périmètre et le contenu du SCOT, ce au regard de la création du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) ;
- D'autre part, de transmettre aux EPCI à fiscalité propre, la compétence en matière de PLU.

Un délai de 18 mois est prévu pour une application de ces dispositions à compter du 01/04/2021.

De plus, le rôle des SCOT en matière commerciale s'est accru : le Document d'Orientation et d'Objectifs (DOO) doit contenir **obligatoirement** un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (**DAAC**), auparavant facultatif depuis la loi PINEL (article L.141-17 du Code de l'urbanisme). Cette disposition est applicable aux SCOT dont la révision est prescrite après la publication de la loi ELAN. Le DAAC a été également modifié par la loi ELAN afin de déterminer « *les conditions d'implantation des équipements commerciaux qui, en raison de leur importance, sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'aménagement du territoire, le commerce de centre-ville et le développement durable* ». Il prévoit donc les conditions, le type d'activité et la surface de vente maximale des équipements commerciaux.

Mais, ce document remplit également d'autres fonctions :

- « 1° Définir les conditions permettant le développement ou le maintien du commerce de proximité dans les centralités urbaines et au plus près de l'habitat et de l'emploi, en limitant son développement dans les zones périphériques ;
- 2° Prévoir les conditions permettant le développement ou le maintien de la logistique commerciale de proximité dans les centralités urbaines afin de limiter les flux de marchandises des zones périphériques vers les centralités urbaines ;
- 3° Déterminer les conditions d'implantation des constructions commerciales et de constructions logistiques commerciales en fonction de leur surface, de leur impact sur les équilibres territoriaux, de la fréquence d'achat ou des flux générés par les personnes ou les marchandises ;
- 4° Conditionner l'implantation d'une construction à vocation artisanale ou commerciale en fonction de l'existence d'une desserte par les transports collectifs, de son accessibilité aux piétons et aux cyclistes ;
- 5° Conditionner l'implantation d'une construction logistique commerciale à la capacité des voiries existantes ou en projet à gérer les flux de marchandises ».

Il est à souligner que l'annulation du DAAC est sans incidence sur les autres documents du SCOT.

En outre, la loi Littoral voit désormais ses modalités d'application précisées par les SCOT. Ils détermineront les critères d'identification des formes urbaines et localiseront les secteurs concernés. C'est par la procédure de modification simplifiée que les SCOT évolueront. De même, la loi ELAN a supprimé la notion juridiquement imprécise de « hameau nouveau intégré à l'environnement » au sein de la loi Littoral, pour la remplacer par celle de « secteurs déjà urbanisés ». Ainsi, l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme précise que la densification de ces secteurs de taille intermédiaire pourra être autorisée qu'à condition d'être identifiés dans le SCOT et délimités dans le PLU.

- *Les Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limités (STECAL)*

Jusqu'à il y a peu de temps dans les PLU, la constructibilité était par principe interdite en zones agricoles et naturelles, à l'exception de trois types de constructions et installations :

- Celles nécessaires à l'exploitation agricole et l'exploitation forestière pour les zones N ;
- Celles nécessaires aux équipements collectifs ;
- Celles nécessaires aux services publics (CINASPIC).

De nouvelles dispositions sur la constructibilité en zone agricole, naturelle et forestière ont été apportées par la loi ALUR, à travers l'article L.123-1-5 du Code de l'urbanisme (aujourd'hui abrogé), car des Secteurs de Taille et de Capacité d'Accueil Limités (STECAL) étaient créés dans ces zones, mais destinés à d'autres constructions que celles citées supra [constructions en zones N, A ou forestières d'aires d'accueil et terrains familiaux destinés à l'accueil des gens du voyage et de résidences démontables (yourtes)].

Mais, ces zones dérogatoires en zones A et N, appelées également « pastillage » ou « micro-zonage » ont fait apparaître au fil du temps que leur nombre et la taille des pastilles faisaient l'objet de nombreuses dérives et surcoûts en termes d'équipements, de services publics et de réseaux. Elles se sont révélées aussi consommatrices de terres cultivables et préjudiciables en qualité des paysages. Il a été observé également qu'elles représentaient un facteur de mitage des espaces agricoles ou naturels, puisque la technique du pastillage s'appliquait sur des parcelles non bâties.



A cet effet, la loi ALUR a restreint les possibilités de construction dans les STECAL : elles peuvent être autorisées à condition de ne pas porter atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysagers. La loi ALUR a autorisé le recours au STECAL mais en apportant une restriction significative au dispositif : la délivrance d'autorisations « à titre exceptionnel ».

La loi ELAN précise le caractère exceptionnel des STECAL en posant des critères d'appréciation dans l'article L.151-13 du Code de l'urbanisme : *« Leur caractère exceptionnel s'apprécie, entre autres critères, en fonction des caractéristiques du territoire, du type d'urbanisation du secteur, de la distance entre les constructions ou de la desserte par les réseaux ou par les équipements collectifs ».*

- *Les possibilités d'urbanisation sur les secteurs soumis à la loi Littoral*

La loi ouvre de nouvelles perspectives d'urbanisation en dehors des villes et villages existants. Ces dispositions, non voulues par le Gouvernement mais fortement appuyées par le Sénat, dépassent la volonté gouvernementale initiale en termes de développement de l'urbanisation.

L'article 42 prévoit que **dans les secteurs « déjà urbanisés »** (autres que les agglomérations et villages délimités par un PLU), identifiés par le SCOT avant le 31 décembre 2021, **des constructions et installations peuvent être autorisées**, en dehors de la bande littorale des cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives de plans d'eau, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement ou d'implantation de services publics. En revanche ces constructions ne doivent pas étendre le périmètre bâti existant ni modifier de manière significative ce bâti.

Concrètement cet article **autorise l'urbanisation des dents creuses d'espaces « déjà urbanisés »**, situés à la frontière entre territoire urbain et territoire rural, dont les caractéristiques restent assez floues. Selon la loi ces secteurs *« se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs ».*

D'autre part, il autorise les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines en dehors des agglomérations et villages existants avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat (accord préfet + avis CDNPS⁴ + CDPENAF⁵).

Ces opérations ne peuvent être autorisées qu'en dehors des espaces proches du rivage, **sauf pour les constructions et installations nécessaires aux cultures marines**. Cette exception a soulevé de nombreuses contestations car elle ouvre une brèche dans la loi Littorale de 1986 qui encadre de manière très stricte l'urbanisation du littoral. Certains craignent une interprétation permissive de cette disposition favorisant la multiplication d'activités annexes aux cultures marines sur les littoraux français.

⁴ Commission Départementale de la Nature des Sites et des Paysages.

⁵ Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers.



2. EVOLUTION DU SECTEUR DU LOGEMENT SOCIAL

Le préambule de la loi rappelle la mise en place par la loi de finances 2018 de la réduction des loyers pour les ménages modestes avec une échéance de trois ans pour atteindre cet objectif.

La réforme du secteur HLM engagée par la loi ELAN serait une des conséquences de la réorientation de la politique du logement social français en faveur des plus pauvres.

2.1. Réorganisation du tissu des organismes de logement social (art.81)

La loi ELAN prévoit la restructuration complète du secteur des organismes de logement social en obligeant les organismes n'atteignant pas une certaine taille à rejoindre un groupement. La détermination de la taille d'autonomie d'un bailleur est fixée à **12 000 logements** ou à **40 millions d'euros de chiffres d'affaires**. En dessous de ce seuil, le bailleur doit rejoindre un groupe dont la taille minimale sera également de 12 000 logements.

Les territoires d'outre-mer ne sont pas concernés par cette mesure. Pourtant les acteurs réunionnais sont actuellement en train de réfléchir à la mise en œuvre d'une fusion entre différents organismes de logement social présents sur l'île pour répondre aux problèmes de financements qui touchent certains.

Les groupes de bailleurs doivent permettre la mutualisation des ressources financières et des achats, la définition technique des politiques patrimoniales ainsi que la mise en œuvre de la solidarité financière en cas de difficulté d'un des membres. La circulation des capitaux entre organismes de logement social sera également rendue plus facile par une simplification des règles de prêt et d'avances en élargissant le nombre d'organismes pouvant prêter et emprunter.

Dans cette même optique de regroupement des acteurs du logement social, la loi **oblige les OPH rattachés à un même EPCI à fusionner**.

En contrepartie du regroupement des organismes de logement social, la loi dote ces structures de **nouvelles compétences** telles que la possibilité de créer des filiales dédiées à des besoins précis ou celle de déroger à certaines obligations relatives à la maîtrise d'ouvrage publique et à l'obligation de recourir au concours d'architecture pour la réalisation de logements sociaux.

2.2. Politique de vente des logements sociaux (art.81, art.82, art.97)

La loi prévoit de faciliter et de généraliser la vente des logements sociaux par les bailleurs aux occupants des logements, mais également aux personnes éligibles au logement social, aux collectivités locales, à toute personne physique et enfin à tout gestionnaire privé (pour des PLS de plus de 15 ans). La liste des bénéficiaires des ventes est organisée dans cet ordre de priorité. Les organismes HLM devront céder 1% de leur parc chaque année, soit 40 000 logements contre 8 000 actuellement.

La vente se fera au prix fixé par le bailleur et non plus au prix estimé par France Domaine après avis de la commune.

La **vente en bloc** (par lot de plusieurs logements) est autorisée à des personnes morales alors que les personnes physiques ne peuvent acquérir qu'un seul logement social. Cette nouvelle possibilité d'acquisition de logements sociaux par des opérateurs privés pose des questions auxquelles la loi ne répond pas. Il s'agit par exemple de se demander comment seront choisis les logements à vendre et sur la base de quels critères (date de construction ? statut du locataire ? localisation ? prix ?). La question de la gestion de ces logements sociaux qui passeront sous gestion privée pose également des questions. Certains craignent que cela n'encourage les marchands de sommeil à acheter des immeubles entiers de logements sociaux et à favoriser ainsi le développement de logements insalubres.

La loi ELAN prévoit également la création d'une nouvelle forme d'organisme HLM, la **société de vente d'habitation à loyer modéré**, pouvant être créée par des organismes HLM ou Action Logement. Son but unique consiste à acheter des logements à des bailleurs souhaitant vendre rapidement et à les revendre ensuite. Cette disposition témoigne d'un objectif de professionnalisation de la vente du parc de logement social avec la mise en place d'outils dédiés.



Pour rappel, la loi de finances de 2018 (art.126) impose une baisse des APL pour le logement aidé. Afin d'éviter que les locataires ne subissent cette réduction des aides, les bailleurs sociaux sont sommés de baisser le montant des loyers, et donc leurs ressources propres, dans la même proportion que la baisse des APL.

Tout locataire d'un logement aidé dont les aides auraient diminué a droit à une réduction de son loyer. Les plafonds de ressources ouvrant le droit à la réduction de loyer ainsi que le montant mensuel de ces réductions sont fixés par un décret et deux arrêtés datant de février 2018.

[Cette réduction des APL et des loyers entrée en vigueur le 1^{er} février 2018 ne concerne pas les territoires d'outre-mer.](#)

La réduction des APL visant à faire économiser 1,5 milliard d'euros à l'Etat d'ici à 2020 est donc portée par les bailleurs sociaux.

La nouvelle politique de vente du patrimoine des bailleurs sociaux doit ainsi leur permettre de compenser les pertes de revenus liées à la réduction des loyers.

La Convention d'Utilité Sociale (CUS) de chaque organisme ou groupement devra contenir un **plan de vente** listant les logements que le bailleur souhaite aliéner pendant la durée de la convention. En cas de vente à une personne morale de droit privé, les baux et conventions demeurent jusqu'au départ des locataires en place.

L'avis de la commune n'est plus que consultatif, sauf en cas d'opposition d'une commune qui n'aurait pas atteint le taux de logements sociaux fixé par la loi SRU ou en cas d'opposition d'une commune à une cession de logements sociaux qui ne lui permettrait plus d'atteindre le taux précité. Dans ces deux cas, la vente n'est pas autorisée.

Il est également prévu pour ces communes que le produit de la vente de ces HLM soit réinvesti à 50 % dans le territoire communal, l'intercommunalité ou le département, y pérennisant la présence de bailleurs sociaux.

Pour les autres, seule la signature de la convention par le préfet vaut autorisation de vente pour la durée de la convention. Les communes sont exclues du processus de vente du patrimoine des bailleurs présents sur leur territoire et de manière plus générale perdent la main sur l'activité des organismes de logement social.

Les dispositions des articles 130, 131 et 132 étendent de **cinq à dix ans** la durée pendant laquelle les logements sociaux vendus continuent à être comptabilisés parmi

les logements sociaux prévus par le dispositif SRU, qui impose aux communes un quota de 20% ou 25%⁶ de logements sociaux à horizon 2025.

L'assouplissement du dispositif se manifeste aussi par la prolongation du calendrier pour les communes entrées dans le dispositif depuis le 1^{er} janvier 2015⁷ qui auront 15 ans de plus pour atteindre leur quota.

En complément de cette disposition, l'amendement « Daubresse » prévoit de mutualiser à l'échelle intercommunale l'objectif de 25 % de logements sociaux dès lors que toutes les communes membres en comptent déjà 20 %.

Enfin, seront désormais comptabilisés dans le quota SRU les logements privés acquis par des ménages bénéficiant de prêts d'accession sociale.

Cette nouvelle politique de vente des logements sociaux voulue par la loi risque de ne pas pouvoir se concrétiser à cause de **la suppression des Aides au Logement pour l'accès à la propriété** (AL accession) par la loi finances de 2018 à partir du 1^{er} janvier 2018.

La potentielle perte des ressources normalement obtenues grâce à la vente des logements peut déboucher sur des difficultés de solvabilisation des organismes sociaux chargés d'absorber la réduction des aides sociales. Cela concerne non seulement les acquisitions de logements sociaux par leurs locataires ou ayant droit, mais également les opérations de constructions de logements.

En effet, et plus particulièrement à La Réunion, les bailleurs sociaux équilibrent leurs opérations de construction et de rénovation des logements grâce aux ressources issues de l'AL Accession⁸. De 2012 à 2014, 550 à 600 ménages réunionnais en moyenne ont bénéficié d'un prêt solvabilisé à hauteur de 65% par l'AL Accession, permettant de financer des investissements compris entre 42 à 46 M€/an. La construction neuve représente en moyenne 60% de ces prêts, l'amélioration de l'habitat environ 40%, pour des familles très modestes dont 85% des revenus sont inférieurs au SMIC et qui ne sont pas en mesure de bénéficier du PTZ en raison des contraintes administratives et du minimum de ressources requises pour bénéficier du système bancaire.

⁶ Pour les communes de plus de 50 000 habitants

⁷ Le dispositif SRU ne concerne que les communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants. Les communes nouvellement entrées dans le dispositif sont celles dont la population a récemment dépassé ce seuil.

⁸ Pour plus de précision sur le fonctionnement de l'AL Accession : <http://www.pret-accession-sociale.com/>



Cette mesure risque d'avoir un impact important sur l'amélioration de l'habitat à La Réunion et sur le marché de la construction. Ce sont environ 300 petites entreprises du BTP qui risquent d'être mises en forte difficulté par la disparition des AL accession.

Le 23 octobre 2018, la ministre des Outremer, Annick Girardin, a annoncé devant la commission des lois de l'assemblée Nationale, le rétablissement de l'APL Accession pour 2019. Ce retour de l'allocation ne sera en revanche que **transitoire et exceptionnel afin de solder l'ensemble des opérations engagées**, qui n'ont pu être menées à terme à cause de la suppression de l'APL Accession en 2018.

Un nouveau dispositif pérenne devrait voir le jour à partir de 2020. Celui-ci permettrait de financer l'accession sociale à la propriété et la rénovation des logements des propriétaires occupants, sous condition de ressources. Les modalités d'éligibilité et notamment les plafonds en matière de revenus de cette mesure, sont pour le moment inconnus.

2.3. Nouvelles procédures d'attribution des logements sociaux (art.109, art. 111)

Plusieurs mesures seront prises pour favoriser la mobilité dans le parc social et améliorer la transparence des attributions de logements sociaux.

Un ré-examen périodique de la situation des locataires sera réalisé par les commissions d'attribution des bailleurs sociaux qui voient ainsi leurs compétences s'élargir. L'objectif étant d'améliorer l'adéquation entre besoin des ménages et typologies des logements occupés afin d'éviter les situations de sur-occupation ou de sous-occupation.

L'article 111 favorise la mise en place d'un système de **cotation de la demande** pour l'attribution des logements sociaux. Cet outil doit permettre de clarifier et d'objectiver la situation des demandeurs les uns par rapport aux autres en leur attribuant des points qui déterminent leur place dans la file d'attente. Les modalités de la cotation, c'est-à-dire les critères retenus et leur pondération, seront à définir par les acteurs du Plan Partenarial de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs (PPGDID) que sont les collectivités, intercommunalités, bailleurs et réservataires⁹.

⁹ La loi ALUR prévoit que tout EPCI doté d'un Programme local de l'habitat (PLH) exécutoire doit élaborer un Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (PPGDLSD). Les autres EPCI peuvent également élaborer un plan partenarial de gestion selon les mêmes modalités.

A La Réunion la cotation a été mise en place au préalable de l'accès au logement afin de définir les publics prioritaires. Ce travail initié au sein du PDALHPD¹⁰ a été repris par les EPCI dans l'élaboration des CIA (Conventions Intercommunale d'Attribution) afin de définir les publics prioritaires. Il faudra réussir à bien articuler les différents dispositifs de cotation.

¹⁰ Le Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement en faveur des personnes défavorisées (PDALHPD) est un dispositif partenarial piloté par l'Etat et le Département. Il définit, pour une période de cinq ans (2016-2021), la politique départementale en faveur de l'accès et du maintien dans le logement des publics défavorisés ainsi qu'en faveur de l'hébergement et du logement pour les personnes rencontrant des difficultés à occuper un logement autonome.



3. EVOLUTION DU CADRE DE LA LOCATION RESIDENTIELLE

3.1. Le bail mobilité (art.107)

La loi introduit un nouveau type de bail non renouvelable pour répondre au besoin de personnes en mobilité ayant besoin d'un logement meublé sur une courte durée. Il est destiné aux locataires justifiant à la date de la prise d'effet du bail être en formation professionnelle, en études supérieures, en contrat d'apprentissage, en stage, ou en mission temporaire dans le cadre de son activité professionnelle. La durée du contrat est comprise de 1 à 10 mois et le locataire n'a pas à verser de dépôt de garantie. En contrepartie, le loyer est sécurisé par le dispositif VISALE (caution apportée par Action logement).

Compte tenu du flou entourant la notion de « personne en mobilité » et du manque de connaissance du nombre de logements potentiellement concernés, l'impact de cet article risque d'être limité. Pourtant il suscite de nombreuses réactions et le bail mobilité a pu être dénoncé comme un outil de précarisation de l'accès au logement des jeunes. En effet en zone tendue, les jeunes pourraient se voir obligés d'accepter ce type de contrat faute d'offre alternative.

3.2. Renforcement de la prévention des expulsions locatives (art.118, 119, 122, 124, 137)

Une meilleure coordination des procédures d'expulsion judiciaire et de saisine de la **commission de surendettement** est mise en place par la loi. Dans l'hypothèse d'une saisine de la commission de surendettement, les deux procédures seront menées en parallèle et les décisions prise dans le cas de surendettement primeront sur l'expulsion judiciaire.

L'objectif est de permettre d'éviter l'expulsion de locataires surendettés mais de bonne foi qui auraient repris le paiement de leur loyer et qui s'acquitteraient du remboursement de leur dette locative dans le délai accordé par la commission ou le juge. Par conséquent, la procédure de surendettement ne bloque pas l'obligation de paiement du loyer et de la dette locative par le locataire. Elle permet de suspendre la décision d'expulsion qui est annulée une fois que le locataire s'est acquitté de ses obligations.

D'un côté, cette mesure légitime sur le plan social ne doit cependant pas devenir un moyen systématique de gagner du temps pour un locataire mal intentionné souhaitant retarder son expulsion. D'un autre côté, cette protection reste restrictive puisqu'elle ne s'adresse qu'aux locataires « de bonne foi » capables de rembourser leur dette dans le délai imparti.

Dans le parc social, les ménages qui ont fait l'objet d'un effacement de leur dette locative dans le cadre d'une procédure de surendettement peuvent conclure un **protocole de cohésion sociale** avec le bailleur social (protocole leur permettant en cas de résiliation de leur bail pour défaut de paiement de loyer, d'occuper leur logement et de bénéficier des aides au logement contre l'engagement de payer l'indemnité d'occupation et les charges). Cela donne à l'occupant « une seconde chance », lui permettant « d'éviter l'expulsion et, à terme, de redevenir titulaire d'un bail pérenne », souligne l'étude d'impact. Elle précise qu'en 2015, les effacements de dettes ont concerné 28 000 ménages dans le parc social (21 000 en 2014), pour un montant moyen de dette de 2 540 euros. Cette même année, 13 600 protocoles de cohésion sociale ont été signés (11 500 en 2014).

3.3. Lutte contre l'habitat indigne (art.185 à 200)

Les sanctions contre les marchands de sommeil sont aggravées par l'institution d'une **présomption de revenus** issus de leur activité, comme en matière de trafic de drogue, permettant de leur faire payer des amendes sans qu'ils ne puissent se déclarer insolvable. Cette présomption assortie d'une amende importante renforce l'action de l'administration fiscale à l'encontre des marchands de sommeil. Leur assimilation aux trafiquants de drogue et l'application des mêmes sanctions est symboliquement très forte, ce qui peut avoir un effet dissuasif si une bonne communication est faite.

Le dispositif de **l'astreinte administrative** en matière de lutte contre l'habitat indigne est élargi et systématisé afin d'obliger les « propriétaires indélicats » à réaliser les travaux prescrits par arrêtés de police dans les délais prévus¹¹. Le montant des astreintes est versé au budget de l'EPCI concerné s'il est compétent en matière d'habitat indigne afin d'inciter les EPCI à développer le repérage des situations d'habitat indigne et leur traitement.

¹¹ Chaque jour de retard dans le démarrage des travaux donne lieu au versement d'un montant financier prédéfini.



Le texte adopté rend également possible la confiscation des immeubles ou maisons possédés par les marchands de sommeil qui pourront se voir interdire de redevenir propriétaire pendant dix ans au lieu de cinq aujourd'hui.

En matière de gouvernance, la loi vise la **clarification des compétences** en matière de lutte contre l'habitat indigne. L'article 58 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance des mesures pour favoriser le regroupement des compétences et procédures entre les mains d'un « acteur unique » qui serait l'intercommunalité. Actuellement deux polices interviennent – police du maire et police du préfet – dans la lutte contre l'habitat indigne, avec des règles très différentes. Sur une même procédure il est parfois nécessaire que les deux interviennent, ce qui complexifie la situation. L'objectif serait à terme de permettre le transfert des compétences des maires en matière de lutte contre l'habitat indigne aux présidents des EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'habitat.

L'intercommunalité semble être un échelon pertinent à La Réunion, où les cinq EPCI sont compétents en matière d'habitat. D'ailleurs ces intercommunalités disposent d'un Plan Intercommunal de Lutte contre l'Habitat Indigne (PILHI) ou ont entamé la démarche pour en élaborer un. En effet, à ce jour, trois intercommunalités disposent d'un PILHI approuvé : le TCO (2013), la CIREST (décembre 2015) et la CIVIS (décembre 2018). La CINOR et la CASUD ont quant à elles un projet de PILHI à des stades d'élaboration différents.

3.4. Améliorer le droit des copropriétés (art. 202 à 216)

La loi ELAN modifie certaines règles applicables aux copropriétés et habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance, d'une part pour **codifier le droit de la copropriété**, et d'autre part pour revoir les règles de gouvernance des copropriétés. A l'heure actuelle le socle du droit de la copropriété repose sur la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et son décret n° 67-223 du 17 mars 1967. Mais depuis, ce droit de la copropriété a connu une inflation législative importante à laquelle s'est ajoutée une jurisprudence extrêmement dense, rendant extrêmement difficile la compréhension des règles applicables en matière de copropriété. Le caractère parfois désuet des règles relatives aux copropriétés et le flou entourant le droit applicable favorisent la mauvaise gestion des copropriétés et leur dégradation.

Les règles du futur Code de la copropriété seront adaptées à la situation actuelle et le droit distinguera trois types de copropriété afin d'introduire de la souplesse dans les règles applicables : les petites, les moyennes et les grandes copropriétés.

3.5. Limitier l'explosion des loyers

L'article 139 autorise les **agence d'urbanismes à être agréées observatoire des loyers** (OLL) et celles situées en zone tendu seront obligées de créer un OLL pour développer une meilleure connaissance du marché immobilier, permettre une évaluation des politiques publiques et une réorientation des stratégies.

Dès 2003, dans le cadre d'un partenariat, l'AGORAH, la DEAL et l'ADIL se saisissent de cette problématique et lancent une démarche locale d'observation des loyers privés. En 2014, dans le cadre de la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR), une expérimentation nationale a été lancée par le Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement afin de mettre en place un réseau national d'observatoires des loyers privés. L'opportunité de participer à cette expérimentation a été saisie à La Réunion, afin de s'appuyer sur une méthodologie commune permettant la comparabilité des territoires, et de pérenniser l'observatoire existant. La loi ALUR introduit une obligation de transmission des données par les professionnels de l'immobilier à l'observatoire local.

La loi autorise (art. 139 et 140) la mise en place, à titre expérimental, d'un dispositif **d'encadrement des loyers** sur les territoires en zone tendue avec des "perspectives limitées de production pluriannuelle de logements", ce qui signifie qu'elle manque d'habitations pour sa population. La Ville de Paris a d'ores et déjà fait savoir qu'elle le rétablirait dès octobre 2018 avec les mêmes modalités que l'encadrement instauré du 1er août 2015 au 28 novembre 2017.

Enfin les outils de contrôle et les **sanctions en matière de location courte durée à des fins touristiques** seront renforcés à l'encontre des loueurs et des plateformes de location. L'objectif est de limiter l'effet inflationniste sur les loyers de ce mode de location.

Le loueur sera obligé de transmettre à la commune le nombre de nuitées ayant fait l'objet d'une location, dans une limite de 120 jours de location au maximum. Le montant des amendes est également renforcé allant jusqu'à 10 000€ pour les loueurs.



Dans l'Ouest de l'île, la pression de la location touristique sur l'offre de logement conduit à une réduction du parc de logements disponibles ainsi qu'à une augmentation des loyers dans une zone où les prix immobiliers sont déjà supérieurs à la moyenne territoriale.

3.6. Encourager la mixité sociale (art.117)

L'article 117 souhaite encourager la **mixité intergénérationnelle** tout en développant une nouvelle offre de logements pour les moins de 30 ans. Une définition de la cohabitation intergénérationnelle et un régime juridique sont fixés par la loi ELAN. Ainsi une personne sous-louant une partie de son logement à un jeune percevrait une aide personnelle au logement tout comme le jeune sous-locataire.

L'article 129 souhaite développer « **l'habitat inclusif** » en ouvrant la possibilité de colocation dans le parc social entre personnes handicapées adultes disposant d'une certaine autonomie et ne souhaitant pas vivre seules.

CONCLUSION

La loi ELAN porte de grandes ambitions : améliorer le cadre de vie et le vivre ensemble, construire plus, mieux et moins cher et réformer le système du logement social.

Par ce texte, le Gouvernement espère résoudre les difficultés auxquelles est confronté le logement, en s'intéressant à tous les maillons de la chaîne, du constructeur au locataire en passant par les collectivités et les bailleurs sociaux. La complexité de la situation nécessite la mise en œuvre de décisions fortes et souvent difficiles à organiser comme la réforme du système de gestion du logement social.

Cette complexité se traduit également par la rédaction de nombreux articles porteurs d'une intention forte mais peu techniques, dont l'applicabilité dépendra de précisions à apporter par la suite. La Réunion pourrait être fortement impactée par de nombreuses prescriptions de cette loi.

La loi ELAN, aussi ambitieuse et complète soit-elle, semble faire l'impasse sur certains grands sujets relatifs à l'aménagement et au logement. Avec une attention largement focalisée sur les locataires précaires, le texte apporte peu de réponses à la situation des sans-abris devenue largement préoccupante.

De même, le « construire mieux » ne semble pas vraiment concerné par les problématiques de transition écologique et d'économie d'énergie qui apparaissent au détour de certains articles mais ne constituent pas une priorité. Le monde de la construction pourrait pourtant être un levier formidable vers la transition écologique.

Enfin, le thème du numérique apparaît dans le titre de la loi mais n'est que très peu traité au travers ses 234 articles. Ces avancées peu significatives n'apportent pas de réelles réponses à la fracture numérique de certains territoires et populations du territoire français.



Direction de publication : AGORAH
Les droits de reproduction
(textes, cartes, graphiques, photographies)
sont réservés sous toutes formes.

© 2019 / agorah



agorah
agence d'urbanisme à La Réunion

140, rue Juliette Dodu - CS 91092
97404 Saint-Denis CEDEX

0262 213 500

www.agorah.com

