

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée  
nationale

Saisie pour avis des **articles 4, 5, 21, 54 et 55** du

## **Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan)**

**AUDITION DE L'APVF représentée par M. Pierre JARLIER, Président délégué**

### **Position générale de l'APVF sur le logement**

---

#### **➤ Caractéristiques différenciées des petites villes :**

Les petites villes, comprises entre 2 500 et 25 000 habitants, sont confrontées à des problématiques et des enjeux parfois très disparates résultant notamment des **différences de situation entre les petites villes périurbaines et les petites villes bourgs-centres**.

Dans le domaine du logement, et de manière un peu caricaturale mais illustrative, on distingue :

- les **petites villes périurbaines en zones souvent tendues**, caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements entraînant des **difficultés d'accès aux logements**. Pour elles, il y a nécessité de créer les conditions d'un **choc d'offre**.
- les **petites villes bourgs-centres en zones plus détendues**, peuvent être, à l'inverse, confrontées à la problématique de la **vacance des logements et commerciale**. Pour elles, la politique du logement doit être axée prioritairement sur la **revitalisation des centres-villes** et la **rénovation des centres-anciens**. Dans ces communes, l'augmentation du nombre de logements n'est pas un enjeu.

#### **➤ Loi de finances pour 2018 : un budget « logement » en forte baisse**

Les mesures relatives au logement de la loi de finances pour 2018 touchant la politique du logement ne sont pas satisfaisantes :

**Recentrage des dispositifs Pinel et PTZ** sur les zones les plus tendues – zones A, A bis et B1 – et la **baisse de moitié des crédits consacrés à la rénovation de l'ancien** : ces mesures ne répondent pas aux difficultés et aux attentes fortes des communes situées en zones détendues : **dévitilisation, désertification, paupérisation ...** L'APVF demande la poursuite des dispositifs pour celles-ci.

**Baisse en trois temps des aides personnalisées au logement (APL)** de 1,5 milliards d'euros dans le parc social d'ici 2020 compensée à 98 % par le **mécanisme très complexe de réduction du loyer de solidarité (RLS)** : la **diminution des fonds propres des organismes HLM** entraînant, dès 2018, une baisse des investissements est contradictoire avec la volonté affichée du gouvernement d'augmenter de manière significative le nombre de logements en zones tendues. Les HLM jouant un rôle levier dans certaines opérations immobilières, le déblocage de 10 milliards d'euros annoncé par la Caisse des dépôts, le 6 avril, pour la construction et la réhabilitation de logements sociaux est bienvenu.

## ➤ **Plan « Action cœur de ville » : un goût d'inachevé**

Depuis longtemps l'APVF alerte les gouvernements successifs sur la gravité de la situation des centres-villes de très nombreuses villes petites et moyennes.

Le **plan national « Action cœur de ville »** lancé le 15 décembre 2017 par le ministre de la Cohésion des territoires répond en partie à ce problème. Il prévoit, en effet, de mobiliser **5 milliards d'euros** durant 5 ans, notamment pour la **réhabilitation des logements** et l'amélioration de leur performance énergétique (1,2 Md€ de l'Anah), pour l'acquisition et **réhabilitation des immeubles en centre-ville** (1,5 Md€ d'Action Logement) et pour le développement d'une **nouvelle offre commerciale en centre-ville**.

Le plan national « Action cœur de ville » est matérialisé par un nouvel outil conventionnel : l'**opération de revitalisation de territoire (ORT)**. Seul un nombre limité de communes pourra en bénéficier : les communes ayant un « rayonnement régional » ou toutes celles jouant un rôle de « centralité pour leur bassin de vie » (**critères alternatifs**).

La liste des bénéficiaires a été publiée en mars avant l'entrée en vigueur de la loi Elan qui détermine le cadre légal des ORT : 222 villes bénéficieront du plan dont **plus d'un tiers sont des petites villes**.

**La proportion de petites villes rattachées au dispositif n'est pas négligeable mais encore bien en-deçà des attentes et des besoins.**

Surtout, pour l'APVF, il est extrêmement regrettable que **les 54 petites villes lauréates du programme de revitalisation des centres-bourgs en 2014 n'y figurent pas, ce qui leur aurait garanti des moyens pour mettre en œuvre les actions programmées**. Ces expérimentations qui ont vocation en principe à être généralisées (à l'origine, il était prévu de les inclure dans les CPER après une évaluation de leur mise en œuvre) devrait bien constituer le fondement des ORT ou être intégrées au dispositif.

Sur la méthode du gouvernement, l'APVF s'étonne que **l'attribution des ORT intervienne antérieurement à la mise en place de son cadre légal (article 54 du projet de loi Elan) et sans être fondée sur des critères objectifs**.

## ➤ **Des attentes fortes avec le projet de loi Elan**

Le projet de loi Elan doit être ambitieux et répondre de manière efficace et adaptée aux problématiques des villes petites et moyennes péri-urbaines et bourgs-centres, toutes fragilisées par la **concurrence de leur périphérie**, tant sur le plan du commerce que sur la politique du logement.

**Sur la procédure de participation du public aux opérations d'aménagement en ZAC (art. 4) :**

---

Il s'agit d'ouvrir la participation du public par voie électronique afin de simplifier la mise en œuvre des opérations d'aménagement et de réduire les élus.

L'APVF est favorable aux mesures de simplification si les conditions de la participation par voie électronique permettent au public de contribuer efficacement au débat.

## **Sur la simplification et l'allègement des procédures pour les opérations d'aménagement en ZAC (art. 5) :**

---

### Dispositif :

L'article 5 a vocation à **faciliter la participation au coût des équipements publics des constructeurs qui n'acquièrent pas de terrains auprès de l'aménageur** : leur contribution pourra être versée directement à la personne publique à l'initiative de l'opération d'aménagement ou à l'aménageur.

La disposition prévoit une modulation de la participation du constructeur au coût des équipements publics en fonction de critères liés à la configuration de l'opération d'aménagement ou au regard de considération d'intérêt général. La définition des catégories de construction est établie par la personne publique à l'initiative de la ZAC.

L'article 5 habilite – pendant 12 mois à compter de la publication de la loi – le gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi tendant à accélérer l'aménagement et l'équipement des ZAC et à moderniser leur régime juridique, dans le respect des principes fondamentaux garantis par le code de l'environnement. Sur ce point, le dispositif vise à connecter les études relatives au potentiel de développement des énergies renouvelables à la procédure d'évaluation environnementale.

### Commentaire :

L'APVF est favorable à la participation des constructeurs au coût des équipements publics, qui pèsent sur les budgets locaux. Ainsi, toute mesure simplificatrice et facilitant leur contribution est la bienvenue.

L'APVF met en garde le gouvernement sur la modernisation par ordonnance du régime juridique des ZAC : **les mesures prises devront être aussi respectueuses des décisions prises par les collectivités territoriales en la matière et garantir la sécurité juridique des opérations.**

## **Sur le dispositif visant à faciliter la cession du foncier public de l'Etat aux collectivités territoriales (art. 6) :**

---

### Dispositif :

Dans le cadre d'un projet partenarial d'aménagement (PPA), des immeubles bâtis et non bâtis qui font partie du domaine de l'Etat peuvent être cédés pour contribuer à la mise en œuvre des opérations d'aménagement.

Ces terrains peuvent être cédés à l'amiable à l'établissement public de coopération intercommunale, à la commune de Paris, à la métropole de Lyon, ou à l'opérateur qui aura été désigné dans le contrat de PPA.

L'article 5 permet également la cession avec « décote » pour faciliter le montage de projets urbains combinant logements, commerces et activités, et pour réaliser des opérations d'accession sociale à la propriété (la décote ne peut excéder 50 %).

Commentaire :

L'APVF qui appelait la mise en place de nouvelles mesures **d'incitation à l'accession sociale à la propriété** pour assurer une réelle mixité dans les cœurs de villes ne peut que saluer l'extension du dispositif de cession avec « décote » à ce domaine. Il faut poursuivre dans cette direction.

Sur la libération du foncier public de l'Etat aux EPCI signataires d'un PPA, l'APVF insiste sur l'importance de la **consultation des communes concernées** (et éventuellement signataires du contrat), dont le territoire est inclus dans le périmètre de l'opération d'aménagement.

Cette crainte est justifiée par le fait que le projet de loi Elan est très centré sur l'intercommunalité : sur plusieurs plans, il implique un **dessaisissement des communes au profit des EPCI à fiscalité propre**. Les exemples les plus frappants concernent **la qualification des grandes opérations d'urbanisme (GOU) par les présidents d'EPCI ou le préfet en cas de désaccord des communes** incluses dans le périmètre de l'opération et sur le **transfert automatique de la délivrance des permis de construire à l'EPCI** dans le cadre des PPA.

### **Sur l'adaptation du dispositif « individualisation des frais de chauffage » (art. 21)**

---

Dispositif :

Le dispositif « individualisation des frais de chauffage » est adapté afin de permettre la transposition de la directive efficacité énergétique en modifiant le champ d'application et les cas de dérogation possible.

Commentaire :

L'APVF comprend l'intérêt de réduire les normes inutiles et les charges, mais reste attachée à la modernisation de notre parc immobilier dans une perspective de protection de l'environnement. Un assouplissement de l'obligation d'individualisation devrait donc être effectivement limité aux cas des immeubles les plus performants en matière énergétique.

### **Sur la mise en place des opérations de requalification des territoires (ORT) (art. 54)**

---

Dispositif :

Création d'un contrat intégrateur unique pour la revitalisation des villes moyennes : l'**opération de requalification des territoires (ORT)**. L'ORT modifie le dispositif actuel de l'opération de requalification des quartiers anciens dégradés (ORQAD) afin d'en faire un **outil plus généraliste** permettant à tous les financeurs potentiels d'y adhérer.

Ce contrat conclu entre l'Etat, ses opérateurs et les collectivités territoriales, support de l'action du gouvernement (plan national « Action cœur de ville »), est censé permettre de répondre aux

différents enjeux de développement locaux (mobilité, services, habitat, développement économique ...) des villes petites et moyennes qui souffrent pour certaines d'une forte vacance commerciale et d'une inadaptation de l'offre de logement.

Le contrat impose la **signature des communes et de l'intercommunalité** pour garantir « une cohésion opérationnelle entre intercommunalité et communes du centre et de la périphérie en matière commerciale ».

**La durée de la convention, le calendrier et le plan de financement des actions prévues et leur répartition dans les secteurs d'intervention sont déterminés au cas par cas, dans le contrat.**

Pour l'élaboration de l'ORT et l'accompagnement de l'exécution des contrats, les collectivités peuvent s'appuyer sur l'ingénierie de l'Etat et de ses établissements publics ainsi que sur les ressources d'ingénieries existantes (agences d'urbanisme, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, les parcs naturels régionaux les EP fonciers locaux, les SPL, les SEM ou encore recours au mécénat...).

Des dérogations en matière d'urbanisme pourront être accordées dans le périmètre des ORT : **pas besoin d'autorisation d'exploitation commerciale pour les commerces qui souhaiteraient s'implanter en centre-ville par exemple.** Attention : le préfet pourra suspendre l'enregistrement ou l'examen d'une demande d'autorisation commerciale en dehors du périmètre de l'ORT après avis des collectivités de l'ORT.

Commentaire :

L'APVF est particulièrement attentive à la disposition du texte consacrée à la mise en place d'opérations de revitalisation du territoire (ORT) matérialisées dans une convention signée par l'Etat, l'intercommunalité, les communes et les partenaires concernés. Elles ont vocation à adapter le parc de logements et de commerces ainsi que le tissu urbain du territoire pour améliorer son attractivité.

Comme l'a rappelé le Conseil d'administration de l'APVF réuni le 10 avril, ce nouvel outil au service de la revitalisation des centres-villes ne doit pas se limiter aux 222 communes du plan « Action cœur de ville ».

Sur la méthode, la procédure et les délais pour la mise en œuvre des conventions ORT ne sont pas précisés, ni les plans de financement. Aussi, aucun suivi de l'exécution des contrats n'ait prévu, ce que regrette l'APVF.

**Sur l'adaptation l'obligation de travaux d'économie d'énergie dans le secteur des bâtiments tertiaires (art.55)**

---

Dispositif :

L'article 55 adapte l'obligation de travaux d'économie d'énergie dans le secteur des bâtiments tertiaires à l'engagement national pour l'environnement issu de la loi Grenelle II et à la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte qui a renforcé cette obligation de travaux et a fixé un objectif à l'horizon 2050 d'une **réduction de 60 % de la consommation d'énergie.**

## **Le projet de loi Elan propose de fixer la première échéance à l'horizon 2030 : réduction de 40 % de la consommation d'énergie.**

Il admet des dérogations en fonction de plusieurs critères alternatifs notamment la consommation de référence des bâtiments, de leur destination, des contraintes techniques.

### Commentaire :

L'APVF partage la volonté des auteurs du texte de réduire la consommation énergétique, qui peut contribuer *in fine* à des économies financières. Néanmoins, les échéances doivent être raisonnables et la mise en œuvre ne doit pas peser lourdement sur les budgets locaux.

Surtout, l'Etat doit participer financièrement à cette politique environnementale et apporter son soutien aux collectivités territoriales dans le cadre de la dotation de soutien à l'investissement public (DSIL), dont les crédits doivent être abondés en conséquence.

### **D'autres aspects du projet de loi Elan sont intéressants :**

1. **Article 9** : Faciliter la transformation des bureaux vacants en logements
2. **Article 24** : Sécuriser les opérations de construction en luttant contre les recours abusifs
3. **Article 46** : Etendre la durée de 5 à 10 ans la durée pendant laquelle les logements sociaux vendus continueront à être comptabilisés parmi les logements sociaux prévus par le dispositif Solidarité et renouvellement urbain
4. **Article 51** : Renforcer les contrôles et les sanctions civiles en matière de locations de courte durée à des fins touristiques
5. **Article 57** : Etendre et systématiser le dispositif d'astreinte administrative en matière de lutte contre l'habitat indigne