

UNIVERSITÉ DE LIMOGES

FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCES ECONOMIQUES

Master 2 Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme

Mémoire

Présenté et soutenu par
Jeanne-Louise DESCHAMPS

Le 23 octobre 2015

L'ancrage de l'habitat participatif dans les politiques locales d'aménagement

Mémoire dirigé par Madame Séverine NADAUD



Droits d'auteurs



Cette création est mise à disposition selon le Contrat : « **Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de modification 3.0 France** » disponible en ligne :

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>

Sommaire

Droits d'auteurs	1
Sommaire	2
Table des acronymes et abréviations.....	3
Introduction	4
Partie I - Un outil innovant pour un urbanisme rénové : une convergence potentielle des intérêts publics et des intérêts privés via l'habitat participatif.....	13
Chapitre 1 - La consécration de l'habitat participatif par le législateur : l'émergence d'un intérêt public.....	14
Section 1 - L'apparition et l'évolution de l'habitat participatif en tant qu'objet politique.....	14
Section 2 - La consécration de l'habitat participatif en tant qu'objet juridique par la loi ALUR.....	25
Chapitre 2 - L'appréhension de l'habitat participatif par les collectivités : une représentation de l'intérêt local	35
Section 1 - Les paradigmes de l'action publique locale réactualisés par l'habitat participatif	36
Section 2 - Les fondements de l'habitat participatif réinterprétés par les collectivités territoriales	44
Partie II - Un dispositif fragile pour une politique ambitieuse : la mise en balance des intérêts publics et des intérêts privés.....	51
Chapitre 1 - L'expérimentation aléatoire de l'habitat participatif par les collectivités territoriales	52
Section 1 - Le développement diffus de partenariats non maîtrisés.....	52
Section 2 - La mise en place généralisée de procédures standardisées	59
Chapitre 2 - L'institutionnalisation malaisée de l'habitat participatif par les collectivités territoriales	66
Section 1 - Une intégration progressive mais limitée aux politiques d'aménagement	66
Section 2 - Le dépassement souhaité mais incertain des inconvénients inhérents aux partenariats public-privé.....	77
Conclusion.....	84
Bibliographie.....	86
Sitographie	90
Table des matières	91

Table des acronymes et abréviations

(Loi) ALUR : loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

BRILo : bail réel immobilier relatif au logement

C. Urb. : code de l'urbanisme

CCH : code de la construction et de l'habitation

CGCT : code général des collectivités territoriales

DPU : droit de préemption urbain

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

EPFL : établissement public foncier local

HBM : habitation bon marché

(Loi) NOTRe : loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

OFS : organisme foncier solidaire

PADD : projet d'aménagement et de développement durable

PIL : procédure intégrée pour le logement

PLH : programme local de l'habitat

PLU : plan local d'urbanisme

PLUI : plan local d'urbanisme intercommunal

POS : plan d'occupation des sols

PTZ : prêt à taux zéro

QPC : question prioritaire constitutionnalité

RNCHP : réseau national des collectivités pour l'habitat participatif

SACICAP : société anonyme coopérative d'intérêt collectif

SAS : société par action simplifiée

SCI : société civile immobilière

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SRU : solidarité et renouvellement urbains

SUP : servitude d'utilité publique

ZAC : zone d'aménagement concerté

ZAD : zone d'aménagement différé

ZAU : zone à urbaniser

ZU : zone urbanisée

Introduction

« Les hommes construisent trop de murs et pas assez de ponts »¹ : cette idée illustre positivement l'apport de l'habitat participatif aux filières traditionnelles de production de logement. Non seulement l'habitat participatif aboutit à la construction de logements, mais il construit également du lien social entre les habitants, appréhendé comme un besoin à part entière de ceux-ci. Là où le secteur de l'habitat s'est longtemps résumé à quelques formes prédéfinies de logements individuels, conçus selon les aspirations présumées des futurs occupants, l'habitat participatif intègre une dimension de partage tout en offrant une réponse personnalisée, adaptée aux besoins avérés des habitants impliqués au projet. De fait, les tenants de l'habitat participatif font figure d'iconoclastes dans un secteur qui a longtemps favorisé le logement de masse standardisé, et dans un contexte où la crise du logement s'accompagne d'une crise environnementale. L'habitat participatif propose une réévaluation de l'ordre des priorités, tant au niveau de la conception des logements eux-mêmes que dans la définition des politiques publiques affectant le secteur de l'habitat.

Il n'existe pas de définition « générique » de l'habitat participatif. En se fondant sur la pratique, on peut définir l'habitat participatif comme le regroupement de plusieurs ménages qui mettent en commun leurs ressources et leur savoir-faire pour concevoir, financer et gérer le logement qu'ils occuperont. Leur association repose sur l'adhésion à des valeurs communes et sur la volonté de mutualiser certains espaces. D'autres termes sont généralement associés à la notion d'habitat participatif : habitat solidaire, habitat groupé, habitat partagé, habitat coopératif (coopératives de logement, coopératives d'habitants), autopromotion ou autoconstruction.

Mais c'est bien la notion d'habitat participatif que le législateur a entendu consacrer lors de l'adoption de la loi ALUR². Ainsi, l'exposé des motifs rassemble sous ce vocable « les nombreuses expérimentations qui émergent sur l'ensemble du territoire et proposent de nouveaux modes d'habitat ». De plus, l'article L.200-1 du code de la construction et de l'habitation définit l'habitat participatif comme étant « une démarche citoyenne qui permet à des personnes physiques de s'associer, le cas échéant avec des personnes morales, afin de

¹ Formule attribuée à Isaac Newton

² Loi du 24 mars 2014 n°2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, publiée au JO le 26 mars 2014

participer à la définition et à la conception de leurs logements et des espaces destinés à un usage commun, de construire ou d'acquérir un ou plusieurs immeubles destinés à leur habitation et, le cas échéant, d'assurer la gestion ultérieure des immeubles construits ou acquis ». Dès lors, on comprend que l'habitat participatif n'est pas une notion exclusive des autres notions citées. Au contraire, l'ensemble des dispositions relatives à l'habitat participatif intègrent en leur sein la coopérative de logement, l'autopromotion et l'autoconstruction. Quant aux termes « habitat groupé » et « habitat partagé », ils évoquent un fait social qui se traduit juridiquement par la notion d'habitat participatif.

A ce stade, deux éléments nous permettent d'esquisser les contours de l'habitat participatif. D'une part, l'habitat participatif se conçoit comme une alternative aux modes classiques de production du logement que sont la promotion privée et le logement social : de ce fait, il est susceptible d'intéresser un public large, dépassant les clivages sociaux qui conditionnent habituellement l'accès au logement. D'autre part, les rédacteurs de la loi ALUR ont identifié un certain nombre de valeurs et de principes directeurs qui constituent le lien entre des projets hétéroclites, et dont les nouvelles dispositions doivent permettre la diffusion : on peut citer la non-spéculation, la solidarité, la mixité sociale, l'habitat sain et écologique, ou encore la mutualisation d'espaces et de ressources.

Des expériences se sont fait l'écho de ces valeurs bien avant l'émergence du concept d'habitat participatif. Il a notamment été inspiré par les coopératives de logement mises en place dès le XIX^{ème} siècle, nées du rejet d'un système et de ses effets : l'hégémonie du patronat, la spéculation immobilière, l'insalubrité des conditions de vie, l'inaction des pouvoirs publics en matière de logement, la déshumanisation des logements sociaux, etc. Ainsi, l'habitat coopératif est l'une des voies imaginées et exploitées pour lutter contre un habitat ouvrier paupérisé. Il s'inscrit dans le prolongement des théories utopistes, notamment celles développées par Robert Owen, Charles Fourier et leurs successeurs.

Ainsi, Fourier imagine une communauté d'individus réunissant leurs compétences afin de servir le Bien commun. Il nommera cette communauté « phalange », en référence à Philippe de Macédoine, insistant de ce fait sur l'importance de la cohésion dans le groupe. Dans le phalanstère, lieu de vie et de travail de la phalange, l'habitat est exclusivement collectif. Il consiste en de grands bâtiments disposant d'espaces collectifs, conçus pour doter ses habitants des meilleures conditions de vie et de travail. L'utopie de Fourier a connu quelques applications plus ou moins abouties en France, sous forme précisément de coopératives. On peut citer le « commerce véritable et véridique » à Lyon entre 1835 et 1838,

la « colonie sociétaire de Cîteaux » en Côte d'Or de 1840 à 1844, « l'Union agricole de Saint-Denis-du-Sig » en Algérie en 1846. A cela s'ajoutent quelques applications éphémères à l'étranger, la première en Roumanie, puis au Brésil et surtout aux Etats-Unis. Victor Considérant fonda notamment au Texas la « Colonie de la Réunion » en 1855, qui échoua peu de temps après sa création.

En France, l'expérience la plus remarquable reste le Familistère de Guise réalisé par Jean-Baptiste Godin. La construction du familistère de Guise débuta en 1857. Il s'agissait pour Godin, ancien ouvrier devenu entrepreneur, non seulement d'offrir un toit à ses salariés, mais aussi d'assurer leur bien-être individuel. En témoigne la conception de l'immeuble. A chaque étage, les habitants disposaient d'un système de chauffage l'hiver et de ventilation l'été, et de cabinets de toilette avec eau chaude et froide. Le système employé se voulait innovant : l'eau chaude provenait du recyclage de l'eau utilisée dans les fournaies de fonte. Le bâtiment fut progressivement doté d'un théâtre, d'une école, de magasins et de restaurants à bas prix gérés par les ouvriers, ainsi que d'une piscine chauffée à fond ajustable destinée aux leçons de natation des enfants. Une grande salle permettait la tenue de réunions, de fêtes ou d'activités sportives. Parallèlement à la construction du familistère, dès 1860, Godin organisa un système de sécurité sociale et un système d'éducation obligatoire, laïc, mixte et gratuit. En 1878, la journée de travail fut réduite à 10 heures, contre environ 15 dans le reste de la France. En 1880, soit huit ans avant sa mort, il crée l'Association coopérative du capital et du travail : ainsi, l'organisation, le contrôle et la propriété de l'entreprise et du familistère passa entre les mains des ouvriers. La coopérative se maintint jusqu'en 1968, soit 88 ans, mais le Familistère survécut en tout 110 ans.

Bien qu'inspiré par Fourier, le familistère se distingue de manière significative du phalanstère. Selon B. Freitag³, « le concept de Phalanstère était basé sur le travail et la vie collectives (cuisines, ateliers, fermes, loisirs collectifs). Le concept de Familistère, lui, était de préserver la vie familiale (chaque famille avait son appartement) et de baser l'économie domestique sur la cellule familiale ». En outre, le système élaboré par Godin se voulait très pragmatique et rejoint finalement des préoccupations mises en avant par les porteurs de projet d'habitat participatif aujourd'hui : famille, lien social, écologie, etc.

Pour comparaison avec le modèle français, une autre expérience fondatrice est celle de la Société des Equitables Pionniers de Rochdale. En 1844, 28 tisserands fondent la Société des équitables pionniers de Rochdale aux environs de Manchester, après qu'une grève ait

³ Barbara FREITAG, « Le familistère de Guise, un projet utopique réussi », *Diogène* 1/2005, n° 209, p. 105

échoué. Cette société s'inscrit plutôt dans la suite des théories de Robert Owen et vise la création d'une coopérative de consommation. Toutefois, le programme de Rochdale annonce bien également une coopérative de logement, comme le souligne C. Dauchez⁴. En effet, l'un des objectifs affichés est la « construction et l'achat de maisons où pourront résider les membres désireux d'améliorer leur condition domestique et sociale »⁵. Des maisons individuelles seront ainsi créées. Le programme prévoit également la possibilité d'acheter ou louer un terrain. Un autre objectif de la société est « de fonder une colonie intérieure unie d'intérêts, se suffisant à elle-même, et d'aider d'autres sociétés à créer de semblables colonies ». D'emblée, deux observations s'imposent : l'une relative à la volonté d'autosuffisance de ce projet, l'autre relative au droit de propriété. Concernant l'autosuffisance, il s'agit d'une question fondamentale car elle conditionne l'aide de l'Etat. Or, dans la culture anglo-saxonne, l'Etat se veut a priori moins interventionniste. De plus, l'une des vocations de ce projet était de « faire des propriétaires ». La société ne se limite pas à l'octroi d'un simple droit de jouissance sur un logement et n'est pas réductible à une vie en communauté où le collectif prime systématiquement. On retrouve là la logique anglo-saxonne selon laquelle le droit de propriété s'assimile à la liberté civile et politique, voire en constitue le préalable indispensable.

Durant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, quasiment tous les courants idéologiques préconisent la coopération, mais selon des motivations très variables. Pourtant, les coopératives de logement demeurent le parent pauvre du mouvement coopératiste : à partir des années 1860, les coopératives se multiplient mais ne concernent pas l'habitat. Par ailleurs, la plupart des réalisations sont le fait de patrons philanthropes. Une autre faiblesse tient à la définition de la coopérative de logement, qui varie selon les auteurs, mais qui est systématiquement rattachée à d'autres secteurs de la coopération : l'habitat coopératif ne constitue pas encore un concept à part entière.

Du point de vue des politiques publiques, le Second Empire s'efforcera de favoriser le mouvement coopératif dans le domaine du logement, eu égard à l'intérêt de Napoléon III pour les travaux de l'école de Nîmes. Ainsi, la loi du 27 juillet 1867 sur les sociétés donne en son titre II un premier statut légal aux coopératives. Les coopératives sont définies comme des « sociétés à capital et personnel variables » dont le but est de « construire des maisons pour les associés ». Ce faisant, le législateur régularise les coopératives antérieures. L'Etat

⁴ Chantal DAUCHEZ, « Les coopératives d'habitants. Approche historique » in LEROUSSÉAU Nicole (dir.), *L'habitat coopératif*, Michel Houdiard éditeur, 2014

⁵ Programme de Rochdale de 1844, 2^o objectif

s'efforcera également d'encourager quelques projets. Par exemple, un décret du 5 août 1866 créera la Société coopérative immobilière des ouvriers de Paris, avec le soutien financier de l'Empereur : cette aide suscitera la méfiance des ouvriers. On présentera néanmoins une maison modèle de cette société à l'Exposition universelle de 1867. Cette immixtion de l'Etat dans le monde coopératif suscitera une critique virulente, certains évoquant un « socialisme d'Etat ».

L'Etat poursuit sa réflexion sous la III^{ème} République et engage plusieurs réformes favorables au logement social en général et, indirectement, à l'habitat coopératif. En décembre 1890 est créée la Société française des Habitations à Bon Marché (HBM), à l'initiative de Jules Siegfried. Il est également le fondateur de l'association des cités-jardins de France en 1903, reconnue d'utilité publique, et auteur de *La cité-jardin*. La société des HBM a pour but d'encourager la construction de logements à faible coût par les ouvriers et les industriels. L'intervention des collectivités est d'abord exclue. A titre d'exemple, la Société des HBM a soutenu la réalisation de « la Pierre du Foyer » en 1891 à Marseille. Par la suite, la loi Siegfried du 30 novembre 1894 relative aux HBM sera adoptée. Ce texte affirme la nécessité de développer le logement social, institue des comités locaux et un conseil supérieur des HBM et prévoit des mesures fiscales favorables aux accédants à la propriété. Un autre texte interviendra afin d'autoriser les collectivités à faire des dons de terrains et à cautionner les activités des sociétés HBM (Cf. Loi Strauss du 12 avril 1906). Entre-temps, une loi du 20 juillet 1895 sur les caisses d'épargne entendait conforter le mouvement. Toutefois, les créations de logements restent peu nombreuses : la raison est que ces projets ne génèrent pas de profits et n'intéressent pas ceux qui détiennent les capitaux, à moins de vouloir faire une bonne œuvre. Enfin, l'habitat coopératif est une nouvelle fois mis en valeur lors de l'Exposition universelle de 1900. Deux projets coopératifs y sont récompensés : le « Foyer villeneuvois » et la société « la Famille ».

L'Etat comprend donc rapidement l'intérêt d'encadrer et de promouvoir cette forme d'habitat alternatif à destination des ouvriers. Néanmoins, à en juger par la qualité architecturale des quelques réalisations soutenues par l'Etat, le logement coopératif prend la forme de « casernes » sans âme ou d'ensembles de maisons construites selon le même modèle. De plus, malgré ces réformes, le logement coopératif stagne. Mais chacune des deux guerres mondiales entraîna une crise du logement qui raviva les débats relatifs à l'habitat coopératif. La nécessaire reconstruction du pays permit de reconsidérer le logement coopératif comme une alternative sérieuse.

Après la Première Guerre Mondiale, la reconstruction est nécessaire, en particulier dans les zones d'opérations militaires, dans le Nord et l'Est de la France. On constate une pénurie de logements et, par conséquent, une recrudescence de la spéculation. Il s'agira également de reformer la main-d'œuvre, fortement touchée par la guerre. Or, cette main-d'œuvre doit également être logée. Dans un premier temps, l'Etat aidera par l'attribution ou le rachat de dommages de guerre, et mettra en place des mécanismes de financement, notamment via la Caisse des dépôts. Des sociétés coopératives de reconstruction dans les zones sinistrées seront donc mises en œuvre sur le fondement de la première loi d'indemnisation de 1916.

Charles Gide distinguait trois types de sociétés de construction en 1924 : la coopérative d'autoconstruction où les ouvriers construisent eux-mêmes leurs futurs logements ; les sociétés coopératives de construction pour les propriétaires ; les sociétés coopératives d'habitation pour les locataires. Les deux derniers types cités constituent des sociétés par actions coopératives : les actionnaires, seuls bénéficiaires de l'opération, sont les locataires ou les propriétaires du logement. Pour accéder à la propriété, les habitants versent un loyer faiblement majoré sur une période allant de 15 à 20 ans. Gide préconisait le recours à la coopérative de locataires : les loyers versés à la société propriétaire reviennent *de facto* à ses locataires.

Dans la pratique, la résurgence de l'habitat coopératif n'est que très rarement le fait des ouvriers. En effet, de nombreuses sociétés coopératives résultent d'œuvres philanthropiques de patrons ou d'entreprises publiques. Le plus souvent, leur conception est étroitement liée à un souci d'efficacité. C'est le cas des cités cheminotes imaginées par Raoul Dautry pour la SNCF et largement soutenues par l'Etat. Dans le cadre de la reconstitution des voies de chemins de fer suite à la guerre, Dautry se voit confier la conception de parcs de logements destinés aux cheminots. La stratégie sera dès lors d'acheter de vastes terrains éloignés des centres-villes, afin de limiter les coûts d'acquisition, et de concevoir des logements s'inspirant des cités-jardins. Le programme ne répond pas seulement à l'impératif de loger les cheminots. Il est clairement associé à l'idée de progrès social et moral. Selon Dautry, ces cités doivent être gérées par conseil d'administration distribuant les crédits pour l'entretien des parties communes. Ce conseil se compose de fonctionnaires nommés par les services centraux de la compagnie et des agents résidents élus démocratiquement. Il n'est pas prévu d'accession à la propriété, seulement du locatif. Le modèle de cité le plus emblématique est celui de la ville de Tergnier : cette cité, inaugurée en 1921, se compose de 800 logements accompagnés de services et répartis sur 120 hectares.

La Seconde Guerre Mondiale produit des conséquences similaires à la Première : elle aboutit à une même nécessité de reconstruire et provoque également une crise du logement. Toutefois, les dégâts ne limitent plus au Nord et à l'Est du pays. A cela s'ajoute une carence des initiatives publiques en matière de logement. Le mouvement des Castors apparaît donc dans ce contexte. Dans un premier temps, il se structure autour d'un ensemble de projets diffus. Puis il se développe réellement à partir de la Libération, eu égard au contexte d'après-guerre, dans les régions les plus dévastées par la guerre (Bretagne, région parisienne, etc.). Initialement, les Castors sont un mouvement ouvrier empreint de démocratie chrétienne, portant deux revendications principales : la promotion de l'accession à la propriété et la réduction du coût de la construction en substituant l'apport-travail à l'apport-espèces. Certains auteurs voient dans le refus des logements massifs, imposés au plus grand nombre par les pouvoirs publics, la revendication d'un véritable droit à la ville, au-delà d'un simple droit au logement. Le mouvement se structure sur le plan national à partir de 1950, via l'Union Nationale des Castors. Michel Anselme, secrétaire général de l'UNC en 1950, définit les Castors comme étant « ceux qui en dehors de leur activité professionnelle normale travaillent à la construction de leur logement »⁶. Les premières réalisations se font illégalement, avant même l'obtention d'une autorisation de construire. Cette illégalité sera légitimée par le besoin impérieux de se loger. On peut citer deux projets emblématiques : la cité des Alouettes à Pessac, et la cité de Saint-Amand à Bayonne. Le projet de Pessac débute en 1949 et se termine en 1951, porté par deux délégués syndicaux et un prêtre ouvrier. Il débouche sur la création de 150 maisons individuelles avec jardin. La réalisation bayonnaise aboutit quant à elle à la création de 95 maisons entre 1951 et 1956. Il se distingue du premier projet par la composition du groupe d'autoconstructeurs : il n'est plus seulement constitué d'ouvriers, comme à Pessac, puisque de nombreux corps de métiers sont représentés.

A priori, cette initiative de la société civile semblait aller à l'encontre d'une pratique étatique très centralisatrice. D'ailleurs, le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, Eugène Claudius-Petit, refuse tout d'abord la démarche Castor. Mais, dans un second temps, face à la nécessité de produire des logements, le ministère finit par légitimer l'action des Castors : une circulaire du 12 août 1952 admet que l'apport-travail se substitue à l'apport-espèces et, par ailleurs, intègre la démarche dans la législation HLM. Cette posture des pouvoirs publics permet à l'Etat d'encadrer un mouvement dont il n'avait pas la maîtrise, de

⁶ Michel ANSELME, *Rapport sur l'état du mouvement Castor en France*, Paris, 1950, p 1 ; cité par Julie BOUSTINGORRY, *Des pionniers autoconstructeurs aux coopérateurs : histoire des Castors en Aquitaine*, Université de Pau et des pays de l'Adour, 2008

mobiliser de nouvelles forces pour la reconstruction du pays, et d'apporter une aide réduite aux projets (les coûts de construction étant minimisés). Cette institutionnalisation du mouvement fut néanmoins très contestée : d'une part, par les municipalités qui considéraient le logement et l'urbanisme comme leur domaine de compétence exclusif ; d'autre part, par les ouvriers et les syndicats, le mouvement ayant perdu sa dimension contestataire. Cette rupture s'accompagne d'un changement de vocabulaire : on parle de moins en moins d'habitat coopératif, et de plus en plus d'habitat participatif. Cela traduit la volonté de donner une légitimité démocratique au mouvement, aussi bien dans les rapports « horizontaux » des personnes impliquées dans la démarche, que dans les rapports « verticaux » des porteurs de projet avec les autorités administratives.

La coopération dans le logement est donc une notion polymorphe, perpétuellement réactualisée, et qui a conduit au concept plus large d'habitat participatif. Le débat ressurgit à chaque période d'incertitude socio-économique : l'habitat groupé est l'une des réponses des citoyens à la précarisation du logement. Il a donc connu un nouveau succès dans les années 1970-1980, suite au premier choc pétrolier. Il semble ensuite s'être éteint quelques temps, avant de réapparaître dans les années 2000-2010. Mais si la question de l'aide publique a longtemps fait débat, la majorité des acteurs s'entendent aujourd'hui pour reconnaître qu'elle est nécessaire. Cette évolution est autant observable au sein des milieux militants que de la part des acteurs institutionnels.

La démarche est avant tout le fait de citoyens mais peut être une occasion pour les autorités nationales et locales de rationaliser leurs politiques de logement et/ou d'aménagement. D'ores et déjà, plusieurs opérations ont été menées conjointement par des collectivités et des porteurs de projets et témoignent de la possibilité de concilier intérêts publics et intérêts privés. L'habitat participatif connaît un succès croissant auprès des autorités locales, séduites par son caractère innovant qui se manifeste tant du point de vue social que technique. Aujourd'hui, cette modalité d'action est envisagée par les collectivités et par l'Etat pour corriger des inégalités sociales ou territoriales : l'habitat participatif concourt à la mise en œuvre de plusieurs principes de l'action publique, tels que la mixité sociale, le développement durable et l'équilibre des territoires.

De plus, il crée des passerelles entre habitants et autorités en charge de l'urbanisme, de l'aménagement et du logement. Partant, l'habitat participatif est l'une des manifestations

d'une pratique qui se généralise depuis la loi SRU⁷, et plus encore depuis les lois Grenelle I et II⁸ : l'urbanisme négocié. La loi ALUR renforce cette conception de l'urbanisme en prévoyant des mécanismes de lutte contre la spéculation immobilière et en s'efforçant de faire de l'habitat participatif la troisième voie de production du logement en France.

Eu égard aux expériences déjà menées et aux apports législatifs récents, l'habitat participatif semble être un nouveau levier des collectivités territoriales pour développer leur territoire. Ce mémoire propose donc une réflexion sur l'ancrage de l'habitat participatif dans les politiques locales d'aménagement, à travers une analyse des intérêts potentiels que l'habitat participatif représente pour les collectivités locales. Se pose également la question des limites juridiques du développement de l'habitat participatif par ces mêmes collectivités.

Les représentations en matière d'habitat participatif ont passablement évolué, au point d'intégrer désormais une dimension d'intérêt public largement revendiquée par les milieux militants. Cette convergence potentielle des intérêts publics et des intérêts privés permet d'envisager l'habitat participatif comme un outil de rénovation urbaine, ce qui se traduit par une évolution politique et juridique du concept (Partie I). Toutefois, la mise en balance de ces intérêts révèle combien les dispositifs mis en œuvre sont fragiles, sans proportion avec l'ambition affichée des pouvoirs publics locaux (Partie II) : l'enjeu est donc de passer de l'expérimentation à l'institutionnalisation de l'habitat participatif à l'échelle des territoires.

⁷ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, publiée au JO le 14 décembre 2000 ; modifiée notamment par la loi n°2003-590, dite « urbanisme et habitat », du 2 juillet 2003, et par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

⁸ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, publiée au JO le 5 août 2009, notamment modifiée par la loi n°2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement ; loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, publiée au JO le 13 juillet 2010, notamment modifiée par l'ordonnance n°2013-888 du 3 octobre 2013 relative à la procédure intégrée pour le logement

PARTIE I - UN OUTIL INNOVANT POUR UN URBANISME RÉNOVÉ : UNE CONVERGENCE POTENTIELLE DES INTÉRÊTS PUBLICS ET DES INTÉRÊTS PRIVÉS VIA L'HABITAT PARTICIPATIF

L'habitat participatif est un concept hétérogène dont on peut se demander s'il est à même de constituer un projet de société à part entière, et plus encore un objet de droit. Pourtant, ce phénomène, modeste en nombre d'applications effectives, a séduit certains représentants des pouvoirs publics locaux et nationaux, qui ont contribué à légitimer politiquement une innovation d'ordre social et à lui apporter ses contours juridiques actuels. Ainsi, l'habitat participatif, auréolé d'une dimension d'intérêt public, a vu son statut évoluer. La pratique et l'évolution législative récente ont posé les fondements d'un droit en construction, dont les promoteurs de l'habitat participatif espèrent qu'il modifiera en profondeur les conduites et les procédés en matière de logement et d'urbanisme.

Cette attente semble d'autant plus fondée que l'habitat participatif, eu égard aux valeurs qu'il véhicule et aux méthodes qu'il met en œuvre, semble être le prolongement des nouveaux paradigmes de l'action publique. L'habitat participatif semble promettre un engagement réciproque idéal entre pouvoirs publics locaux et habitants : les premiers s'approprient les fondements de l'habitat participatif et les seconds contribuent la définition des politiques locales relatives au logement et à l'urbanisme. Cette connexion théorique entre intérêts publics et intérêts privés se retrouve dans le discours de collectivités militantes et justifient le développement de partenariats public-privé.

En conséquence, nous étudierons, dans un premier temps, la consécration de l'habitat participatif par le législateur en tant que révélateur d'un intérêt public (chapitre 1) ; dans un second temps, nous verrons comment les collectivités appréhendent l'habitat participatif et la liaison qui peut être faite avec l'intérêt local (chapitre 2).

Chapitre 1 - La consécration de l'habitat participatif par le législateur : l'émergence d'un intérêt public

L'habitat participatif ne constituait initialement qu'un phénomène social relativement marginal érigé par les sociologues au rang d'innovation sociale. Un travail de lobbying intelligent a permis à l'habitat participatif de gagner la sphère politique, révélant ainsi un intérêt public potentiel. Faute de dispositifs cohérents pour mettre en œuvre les projets, les milieux militants se sont employés à faire apparaître et évoluer l'habitat participatif en tant qu'objet politique (Section 1). En un temps relativement bref, le concept a gagné ses lettres de noblesse et fini par voir sa légitimité consacrée lors de l'adoption de la loi ALUR, loi qui donne un statut juridique à l'habitat participatif (Section 2).

Section 1 - L'apparition et l'évolution de l'habitat participatif en tant qu'objet politique

Bien que marginal au regard des autres modes de production de l'habitat, l'habitat participatif a connu suffisamment d'applications concrètes pour avoir fait l'objet de multiples tentatives de modélisation. L'analyse des pratiques antérieures à la loi ALUR révèle l'étendue des difficultés auxquelles sont confrontés les porteurs de projets (§1). Par ailleurs, les travaux parlementaires initiés dès 2009 comportent en leur sein des principes que l'on retrouvera pour la plupart dans la loi ALUR (§2).

§ 1 - L'habitat participatif avant la loi ALUR : une mise en œuvre complexe pour les porteurs de projets

Nous nous efforcerons de mettre en valeur les principaux traits caractéristiques de ces formes d'habitat en distinguant les deux principaux modèles opérationnels d'habitat participatif (A) et en évoquant la difficulté des porteurs de projets à réaliser leur montage juridique (B).

A - Une représentation binaire de l'habitat participatif

Généralement, le point d'entente entre les habitants est la critique du logement de masse à vocation sociale et du pavillon individuel, voire la revendication de l'autogestion. Toutefois, l'habitat participatif recouvre de multiples formes. Concrètement, les modalités d'action et les degrés d'implication des habitants varient énormément.

Sur le fond, on distingue classiquement le modèle social et coopératif et le modèle écologique. Le modèle social se veut porteur de mixité sociale et intragénérationnelle et doit favoriser la solidarité entre habitants : l'accent est mis sur le partage de certains espaces de vie (cuisine, potager, buanderie, etc.), des activités communes, une vie associative, des relations de voisinage repensées, etc. Concernant le modèle écologique, il correspond à l'intégration des impacts environnementaux occasionnés par la conception du logement et le mode d'habiter : cela se traduit par le choix de matériaux sains, de provenance locale, une préférence donnée aux énergies renouvelables, la mise en commun d'équipements, etc. Bien que cette présentation domine, cette distinction est relativement artificielle puisqu'on constate une imbrication des motivations sociales et écologiques au sein d'un même projet.

Toutefois, elle semble correspondre à deux façons de mettre en œuvre l'habitat participatif, chaque méthode étant soutenue par son propre réseau associatif : d'une part, le modèle coopératif et social s'incarne dans les coopératives d'habitants, promues par l'association Habicoop ; d'autre part, les projets écologiques sont souvent mis en œuvre dans le cadre de l'autopromotion, défendue par Eco-Habitat Groupé (issu du Mouvement pour l'Habitat Groupé Autogéré). Par conséquent, ces deux écoles prônent des modèles *a priori* différents, mais unis par la convergence des intérêts défendus, à savoir des projets portés par leurs habitants, la restauration d'une certaine qualité de vie, etc.

Néanmoins, sans être opposées, la coopérative et l'autopromotion demeurent très différentes l'une de l'autre en termes d'objectifs. En l'occurrence, c'est le rapport des habitants à la propriété qui permet de ranger un projet dans l'une ou l'autre catégorie. Ce rapport à la propriété est conditionné par l'importance de la dimension communautaire dans le projet. Mais il existe naturellement des projets intermédiaires, entre rejet et maintien de la propriété individuelle, qui nuancent cette apparente opposition entre coopérative et autopromotion.

En quoi consistent la coopérative d'habitants⁹ et l'autopromotion et quelle incidence sur la conception du projet et sur le fonctionnement ultérieur du logement ?

⁹ A ce stade, nous pourrions également parler de coopérative de logement ou d'habitation. Nous préférons « coopérative d'habitants », sans égards pour la loi ALUR, car c'est le terme qui semble être favorisé dans les milieux militants (cf. Le Livre Blanc de l'Habitat Participatif, 2011)

En théorie, les coopératives d'habitants doivent permettre à un groupe d'habitants de devenir propriétaire « collectivement », comme dans le cas du Village Vertical à Villeurbanne¹⁰. Dans le cadre d'une coopérative, c'est une société qui est propriétaire de l'immeuble. Les coopérateurs ont la qualité d'associé et sont éventuellement locataires de l'immeuble. Là encore, le modèle se dédouble. Les coopérateurs, dans une coopérative classique dite de capitalisation, détiennent des parts sociales acquises ; en revanche, les coopérateurs d'une coopérative locative achètent des parts sociales à l'entrée dans la société, puis paient un loyer assorti de charges. En réalité, en France, la plupart des projets coopératifs emprunte aux deux formes, et ce d'autant plus que la loi dite Chalandon de 1971¹¹ a supprimé le statut de coopérative locative, obligeant les groupes à faire certains compromis.

L'ensemble des coopératives, sans offrir un modèle uniforme, obéit à des principes communs. Parmi les plus importants, la coopérative obéit à un principe démocratique qui se manifeste notamment dans les conditions de vote (1 personne ou 1 ménage = 1 voix) et par des conditions de quorum plus exigeantes que dans des sociétés dites capitalistes. Ensuite, la coopérative a par essence un caractère non lucratif : elle ne génère aucun profit direct pour ses associés. Enfin, elle doit être autonome par rapport aux pouvoirs publics : en matière de logement, cela se traduit par le fait que l'initiative ne peut venir que des habitants eux-mêmes. Néanmoins, ces principes sont à relativiser car les coopératives doivent parfois réaliser quelques compromis pour garantir leur mise en œuvre et leur pérennité. Ainsi, comme l'évoque D. Hiez¹², elles peuvent avoir recours à des techniques issues des entreprises capitalistes qui vont à l'encontre des valeurs coopératives. Cependant, en vertu des principes énoncés, les coopératives d'habitants insistent davantage sur le partage de lieux de vie que les autres formes d'habitat participatif. Elles témoignent également d'une plus grande adaptabilité dans le temps.

Contrairement à la voie coopérative qui consiste à mettre en œuvre un projet de vie communautaire, l'autopromotion ne remet pas en cause la propriété individuelle. Il s'agit d'une opération non spéculative qui permet de réunir les futurs acquéreurs d'un immeuble pour concevoir, construire ou restructurer leur logement, en lieu et place du promoteur immobilier. Le groupe d'habitants endosse donc le rôle de maître d'ouvrage. Même si des professionnels ou des experts peuvent assister à la maîtrise d'ouvrage, ils ne sont pas

¹⁰ Village Vertical, Villeurbanne (Rhône)

¹¹ Loi n°71-579 du 16 juillet 1971 relative à diverses opérations de construction, publiée au JO le 17 juillet 1971

¹² David HIEZ, « Un cadre coopératif pour l'habitat collectif » in LEROUSSEAU N. (dir.), *L'habitat coopératif*, Michel Houdiard éditeur, 2014

« moteur » dans cette démarche : c'est avant tout un savoir-faire collectif, acquis par la pratique et réunissant les compétences inégales des habitants, qui est mis en œuvre. Une fois l'opération réalisée, l'immeuble est en principe géré selon les règles classiques de la copropriété.

Dans la pratique, une majorité de projets met en œuvre des montages opérationnels empruntant à la fois aux coopératives et à l'autopromotion, adaptés à leur objectif de vie ou parfois à leurs possibilités techniques. En effet, les groupes d'habitants se confrontent à une série de problèmes susceptibles d'avoir une influence sur les choix relatifs au montage du projet, au portage financier ou à la maîtrise d'ouvrage. Le faible nombre de réalisations effectives témoigne des obstacles rencontrés par les groupes d'habitants dans leur démarche.

Une difficulté majeure réside dans le montage juridique : faute d'un statut réunissant toutes les ambitions de l'habitat participatif, les groupes d'habitants se sont efforcés de s'adapter aux cadres existants.

B - L'adaptation des régimes juridiques existants

Il n'existe pas de recensement exhaustif des opérations d'habitat participatif en France, ni de typologie des statuts juridiques privilégiés par les porteurs de projet. Toutefois, l'Association de Développement de l'Economie Sociale et Solidaire (ADESS) du pays de Brest a initié une étude dont la dernière mise à jour en septembre 2013¹³ faisait état de 416 projets d'habitat groupé : les projets dont la construction a débuté ou est achevée représentent environ un quart de ces projets¹⁴. Cette étude ainsi que l'étude des cas les plus emblématiques d'habitat participatif donnent un juste aperçu des formules mises en œuvre pour la construction et la gestion de ces logements.

Lors du montage de leur projet, les groupes d'habitants doivent trouver un statut juridique *ad hoc*. Cette difficulté est intrinsèquement liée à la question du financement. De plus, ils doivent, autant que faire se peut, anticiper le problème de l'évolution dans le temps du projet, ce qui implique une adaptabilité des statuts. Chaque groupe ayant sa sensibilité propre, la conciliation des intérêts individuels et des intérêts collectifs s'opère suivant des nuances importantes d'un projet à l'autre. En conséquence, les dispositifs susceptibles d'être mobilisés sont extrêmement variés et il serait impossible de tous les présenter en détail. Nous

¹³ PDF disponible sur <http://www.orhl.org/>, consulté le 11 août 2015

¹⁴ Mais cette étude inclut des projets datant des années 1970-1980...

traiterons brièvement de l'association loi 1901, des statuts fondés sur la propriété individuelle (copropriété, indivision, sociétés civiles) et des statuts coopératifs. En réalité, ces derniers se rapprochent en grande partie des précédents.

Selon l'étude de l'ADESS pays de Brest, il semble que les statuts les plus usités soient la SCI, sous ses différentes formes, la copropriété, et bien sûr l'association loi 1901. Toutefois, comme le constate E. Cariou¹⁵, un nombre important de groupes ont recours à un double statut juridique. Dans ce cas, deux alternatives s'offrent aux porteurs de projets :

- D'une part, un statut pour la construction et un statut pour l'habitation ;
- D'autre part, un statut pour les espaces communs et un statut pour les parties privatives.

Ainsi, faute de pouvoir recourir au statut juridique idoine, les groupes s'essaient à différentes formules juridiques, formules qu'ils adaptent à leur représentation de l'habitat et qu'ils font évoluer au cours de leur projet. Ainsi, les statuts évoluent en fonction du stade d'avancement du projet, mais encore en fonction d'aléas tels que la perte de partenaires ou le départ d'associés. Ces difficultés prolongent d'autant le passage du projet à la réalisation effective.

Par ailleurs, le choix d'un statut peut s'avérer délicat au regard de la technicité du droit de la construction. Tout d'abord, le recours l'association loi 1901 en amont du projet est relativement constant, quelle que soit la nature de l'opération, et ce en raison notamment de la simplicité des formalités. Une fois le groupe constitué et fédéré en association, la qualité de personne morale permet d'entreprendre les premières démarches. Elle permet également des apports. En revanche, l'inconvénient majeur de cette structure est qu'elle ne rassure pas les financeurs. C'est pourquoi ce statut évolue généralement ou se double d'un second statut, « plus sûr » aux yeux des partenaires.

Par ailleurs, le groupe peut opter pour la copropriété¹⁶ pour la gestion de l'immeuble. Cela suppose que chaque ménage soit propriétaire de son logement. Dès lors, un règlement et des charges sont prévus pour les parties communes. Ce système permet donc de bien distinguer les parties privées des espaces communs, mais n'évite pas la spéculation, sauf à prévoir une clause antispéculative. La copropriété apparaît généralement comme le

¹⁵ Emilie CARIOU, « Habitat groupé et organisme HLM : une utopie réalisable et reproductible ? », *Revue internationale de l'économie sociale*, n°323, 2012, p. 29

¹⁶ Loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété pour les immeubles bâtis, publiée au JO le 11 juillet 1965, notamment modifié par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

prolongement naturel de l'autopromotion. A titre d'exemple, ce statut est celui retenu par les habitants de La Salière¹⁷ à Grenoble. Néanmoins, ils ont dû consentir des aménagements pour répartir les coûts de construction des espaces communs afin que les ménages disposant d'un plus gros capital assument une part plus importante que les ménages moins aisés.

Toutefois, avant de mettre en place une copropriété, La Salière fonctionnait en indivision. Dans ce cadre, le bien appartient à l'ensemble des habitants et ne peut être divisé en lots. Les décisions sont prises à l'unanimité et les indivisaires disposent d'un droit de préemption en cas de départ de l'un d'entre eux. Dans le cadre de l'habitat participatif, ce statut a vocation à s'appliquer temporairement : il est privilégié lors des phases de construction et de financement.

Une Société Civile Immobilière (SCI) peut également permettre l'acquisition d'un immeuble ou d'un terrain par plusieurs personnes. Aucun capital minimum n'est requis et les apports peuvent être en numéraire ou en nature. Enfin, le capital d'une SCI peut être variable ou fixe. La SCI permet d'inclure des spécificités propres à l'habitat participatif telles que des clauses d'agrément ou des modalités de vote dérogoires. Néanmoins, ce n'est pas nécessairement le statut le plus approprié à l'habitat participatif puisque le prix de la part est fixé librement, que chaque associé a une responsabilité financière illimitée et que la SCI interdit formellement de lancer un appel public à la souscription pour l'acquisition du foncier.

Il existe des formes spécifiques de SCI, déclinées en fonction de leur objet. Certaines sont susceptibles d'intéresser l'habitat participatif. On peut citer la SCI d'Attribution (SCIA) qui permet l'attribution en propriété ou en jouissance des différents lots et qui prend en charge l'entretien de l'immeuble ; également la SCI de location dans laquelle les loyers perçus constituent les revenus de la société. De plus, un organisme HLM peut créer une SCI d'Accession Progressive à la Propriété (SCIAPP).

La SCI n'est pas la seule voie envisageable. Ainsi, les groupes peuvent recourir à d'autres types de sociétés, y compris des sociétés commerciales, de la SARL à la SAS. Concernant la SAS, elle se caractérise par des formalités nettement plus importantes et n'est intéressante que pour les opérations d'importante envergure. En revanche, la SARL est le statut généralement privilégié par Habicoop pour mettre œuvre les principes coopératifs. En outre, peuvent également être mises en œuvre des sociétés coopératives régies par la loi de 1947¹⁸ : ainsi, une Société Coopérative de Construction qui justifie parfois la mise en place

¹⁷ La Salière, Grenoble (Isère)

¹⁸ Loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, publiée au JO le 11 septembre 1947, notamment modifiée par la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

d'une copropriété en appui ; également, une Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC), qui permet d'intégrer des collectivités territoriales.

Jusqu'à la loi ALUR, aucun statut n'était véritablement conforme aux fondamentaux de l'habitat participatif. C'est pourquoi la dimension expérimentale transcende le mouvement et cette circonstance concourt à une mauvaise appréhension de la notion. Mais la nécessité d'apporter de meilleures garanties aux groupes s'engageant dans cette voie a fini par atteindre les sphères politiques, et plus particulièrement les parlementaires.

§ 2 - La sensibilisation des parlementaires à l'habitat participatif : des principes en sommeil

Si l'habitat participatif n'est pas, *a priori*, un concept clivant pour les parlementaires, il leur faudra néanmoins se positionner sur deux points. D'une part, faut-il donner un cadre légal à l'habitat coopératif ou plus largement à l'habitat participatif (A) ? D'autre part, les mesures relatives à l'habitat participatif (ou, le cas échéant, à l'habitat coopératif) peuvent-elles être intégrées aux politiques de logement (B) ?

A - L'affirmation politique de l'habitat participatif : focus sur les coopératives

Les rencontres nationales qui se sont successivement déroulées ont abouti à la mise en réseau des acteurs de l'habitat participatif. Un certain nombre d'élus ont été invités à prendre part aux débats, d'où une sensibilisation des parlementaires à ce phénomène social. Des actions de lobbying ont été menées de la part des milieux militants : elles ont conduit à des propositions d'amendements et plusieurs tentatives de mise à l'agenda parlementaire depuis 2009. Ces éléments révèlent des « tâtonnements » et une évolution dans la manière d'appréhender la notion.

L'examen des travaux parlementaires antérieurs à la loi ALUR révèle une préoccupation constante pour les coopératives – qu'elles soient de logement, d'habitation ou d'habitants. En premier lieu, des amendements en vue de la reconnaissance des coopératives d'habitation ont été déposés dans le cadre de la loi de Mobilisation pour le Logement et Lutte contre l'Exclusion (dite loi MOLLE) en 2009. Toutefois, la Ministre du Logement de l'époque, C. Boutin, a obtenu le retrait de ces amendements avant leur discussion. De même,

F. Brotte a présenté puis retiré un amendement similaire à l'occasion de la loi portant Engagement National pour l'Environnement en 2010.

Entre ces deux amendements, la proposition de loi pour un tiers secteur de l'habitat participatif, diversifié et écologique déposée à l'Assemblée Nationale le 21 octobre 2009¹⁹ semble élargir le débat à l'habitat participatif. La définition de l'habitat participatif revêt une forte dimension intégratrice. En effet, selon l'article 1^{er} de la proposition « *le champ de l'habitat participatif regroupe l'habitat diversifié, groupé, solidaire et écologique et désigne des projets d'occupation, de rénovation, ou de construction d'un immeuble qui rassemble des habitations autonomes fondée sur la démarche participative approuvée par une Charte de concertation citoyenne et d'urbanisme participatif prise par décret en Conseil d'Etat* ». Par ailleurs, l'article précise que l'habitat solidaire est celui impliquant des personnes dont le revenu ne dépasse pas 60 % du revenu national médian des ménages, et vise la réinsertion sociale. En conséquence, les dispositions envisagées tendent à inclure dans l'habitat participatif toutes les opérations qui ne sont pas strictement des opérations de promotion privée, incluant de la mixité, de la solidarité et une dimension écologique, sans pour autant préciser la portée de ces notions : rien dans la proposition de loi n's'apparente à des critères d'identification.

Au-delà de ces éléments, le texte privilégie, comme les amendements antérieurs ; la dimension coopérative pour la mise en œuvre concrète de l'habitat participatif. Il suit largement les idées défendues par l'association Habicoop et propose, en son titre II, la création de sociétés coopératives d'habitation, sociétés à capital variable dont l'objet est de fournir à leurs membres l'usage d'un logement à titre de résidence principale « et de contribuer au développement de leur vie collective » : un chapitre VI intitulé « les coopératives d'habitation » aurait complété le titre Ier du livre II du code de la construction et de l'habitation. La proposition de loi entendait rétablir la possibilité d'une location-attribution, possibilité supprimée en 1971 par la loi Chalandon. Son article 7 prévoyait également des dispositions fiscales assez favorables à ces coopératives. Par ailleurs, l'accent est mis sur la valeur d'usage du bien, ce qui se traduit notamment par la limitation du prix de cession des parts sociales à leur montant nominal.

¹⁹ Proposition de loi pour un tiers secteur de l'habitat participatif, diversifié et écologique, présentée par N. Mamère, Y. Cochet et F. de Rugy, Assemblée Nationale, 21 octobre 2009

L'essor des coopératives se poursuivra avec la proposition de loi visant à faire du logement une priorité nationale du 23 juin 2011²⁰. Le texte ne porte pas sur l'habitat participatif lui-même : il ne traite que des coopératives de logement²¹, dans le cadre d'une réforme globale du secteur du logement. Contrairement à la proposition de loi de 2009, qui modifiait le code de la construction et de l'habitation, le texte de 2011 propose de modifier les dispositions de la loi du 10 septembre 1947²² portant statut de la coopération. Les coopératives de logement se présentent comme une alternative à la copropriété classique. Leur statut s'inspire des sociétés coopératives d'intérêt collectif créées en 2001. L'objet de ces sociétés coopératives de logement est de « fournir à leurs membres l'usage ou l'usufruit d'un logement à titre de résidence principale et de contribuer au développement de leur vie collective ».

Cette proposition de loi trouvera un écho favorable avec la publication d'un rapport de la Commission des affaires économiques du Sénat le 25 juillet 2012. Ce rapport, intitulé « Les coopératives en France : un atout pour le redressement économique, un pilier de l'économie sociale et solidaire » et réalisé par M.-N. Lienemann²³, préconise différentes mesures en vue de revitaliser le secteur coopératif : parmi elles, des mesures en vue de renforcer la coopération dans le domaine de l'habitat. Naturellement, il s'agit, dans un premier temps, de donner un statut aux coopératives d'habitants, dont l'auteur rappelle le « potentiel de développement ». Le rapport fait état de deux séries d'obstacles juridiques à la mise en œuvre des coopératives d'habitants : les obstacles liés à l'application de la loi du 10 septembre 1947 et ceux liés au manque de coordination entre les textes. Le rapport constate, à raison, que la loi de 1947 sur la coopération est celle utilisée par les porteurs de projet, faute de cadre légal mieux adapté. Sont donc préconisées quelques adaptations de cette loi en faveur des coopérateurs. Le rapport Lienemann invite les parlementaires à examiner la proposition de loi visant à faire du logement une priorité nationale déposée en 2011, et envisage d'éventuels amendements en vue d'améliorer le sort réservé aux coopératives de logement. Le terme « coopérative d'habitants » est préféré à celui de « coopérative de logement » car elles « ne

²⁰ Proposition de loi visant à faire du logement une priorité nationale, présentée par J.-P. Bel, T. Repentin et autres, Sénat, 23 juin 2011

²¹ Le titre V de la proposition de loi s'intitule « des coopératives de logement »

²² Loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, publiée au JO le 11 septembre 1947, notamment modifiée par la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

²³ Sénat, Commission des affaires économiques, *Les coopératives en France : un atout pour le redressement économique, un pilier de l'économie sociale et solidaire*, Rapport d'information, n°707, présenté par M.-N. Lienemann, 25 juillet 2012, p. 64 et s.

fournissent pas seulement du logement, mais aussi des espaces communs »²⁴ ; et d'ajouter : « elles sont par ailleurs le vecteur d'une redéfinition profonde des rapports de voisinage »²⁵.

Un certain nombre de solutions envisagées par le rapport Lienemann seront reprises par la loi ALUR, à commencer par le terme « coopérative d'habitants ». On peut y voir une influence de l'économie sociale et solidaire sur la décision politique, qui ne sera sans doute pas sans effet sur les collectivités territoriales.

D'une manière générale, il semble que le débat sur les coopératives en matière de logement ait permis l'entrée de l'habitat participatif tout entier dans le droit positif. En effet, les politiques étaient pressés par les milieux militants afin d'intervenir en faveur des coopératives : là était l'urgence. Mais l'objectif étant d'assurer la diffusion de ces pratiques sur le territoire national, la réflexion sur un statut coopératif s'est doublée d'une réflexion sur les vertus du modèle pour pallier les carences des modèles dominants et, *in fine*, résoudre la crise du logement. Dès lors, se pose la question d'une intervention des personnes publiques en faveur de l'habitat participatif, et notamment des collectivités.

B - La maturation politique de l'habitat participatif : l'intégration aux politiques de logement

On observe une maturation du travail parlementaire s'agissant de l'intégration de l'habitat coopératif ou participatif dans les politiques de logement.

En effet, en ce qui concerne la proposition de loi de 2009, son article 1^{er} énumère les principes constitutifs sur lesquels se fonde l'habitat participatif, à savoir un principe de justice sociale et d'accès de tous à un logement, le principe de participation impliquant la co-élaboration des politiques d'urbanisme et de logement, un principe de responsabilité sociale et environnementale, et un principe d'information des habitants portant sur les politiques d'urbanisme et de logement les concernant. Ainsi, eu égard à la portée de ces principes, le champ de l'habitat participatif est avant tout déterminé par rapport aux autorités dépositaires des compétences en matière de logement et d'urbanisme, et non par rapport à la démarche habitante. Ces principes représentent le cadre fixé aux autorités administratives, et notamment les collectivités, pour promouvoir et assurer la diffusion de l'habitat participatif dans les politiques publiques. Toutefois, aucune disposition ne nous éclaire quant aux modalités

²⁴ *Ibid*, p. 68

²⁵ *Ibidem*

concrètes de diffusion de cet habitat dans les politiques publiques. De même, le texte entretient une certaine ambiguïté concernant d'éventuels partenariats public-privé. En effet, on peut s'étonner que la proposition ne fasse pas de l'initiative habitante un critère distinctif : ce faisant, elle ouvre la voie aux opérations d'initiative publique (collectivités, organismes HLM) – voire privée –, à condition que la démarche participative soit préservée. En outre, on déduit des dispositions de l'article 6 relatif aux tiers non associés que les bailleurs sociaux peuvent être membres des coopératives d'habitation, sans que les rédacteurs de la proposition de loi n'apportent davantage de précision sur ce point.

En revanche, la proposition de loi de 2011 se veut plus précise sur l'intervention des personnes publiques, et plus particulièrement des collectivités. Cela semble logique puisque l'objet de ce texte est de répondre au recul de l'Etat social, présenté comme un échec en matière de logement. Le texte propose donc un encadrement des partenariats réalisés avec les collectivités locales et leurs groupements. Si les coopératives peuvent admettre comme sociétaires des collectivités territoriales, ces dernières se voient appliquer un plafond de 20 % du total des droits de vote. En outre, elles ne peuvent prétendre à l'attribution de l'usufruit de logement. Ces dispositions ont pour but d'empêcher un rapport de force déséquilibré qui désavantagerait les habitants, et de préserver la vocation participative des opérations.

Par ailleurs, la proposition de loi permet aux collectivités locales d'aider financièrement les coopératives de logement, sous réserve qu'elles bénéficient du label « habitat coopératif et solidaire ». L'exposé des motifs précise que ce label est censé « valoriser les initiatives collectives qui répondent à des normes environnementales et des exigences sociales élevées » : l'article 31 énumère un certain nombre de critères révélateurs d'« exigences sociales élevées » mais demeure évasif quant aux « normes environnementales élevées ».

Enfin, les collectivités sont incitées à promouvoir sur leur territoire ce type d'habitat puisque l'article 32 précise que « les charges qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par le relèvement de la dotation globale de fonctionnement (...) ».

Le rapport Lienemann n'évoque pas l'intervention éventuelle des collectivités en faveur des coopératives d'habitants. Pourtant, en préambule, le rapport souligne la dimension territoriale des coopératives, tous secteurs confondus, et valorise l'intérêt que présente cette économie « non-délocalisable ». C'est d'autant plus regrettable que l'économie sociale et solidaire s'appuie largement sur les réseaux locaux pour se développer. Le rapport insiste davantage sur la mauvaise coordination entre le droit coopératif et le droit du logement, ainsi

que l'inadéquation de la réglementation en matière de logement social, qui freinent les partenariats avec les organismes HLM.

Contrairement au rapport Lienemann qui influencera le législateur en 2014, les mesures envisagées par les propositions de lois de 2009 et 2011 resteront lettre morte : la première sera rejetée en première lecture à l'Assemblée Nationale le 8 décembre 2009 ; la seconde ne sera jamais examinée en séance plénière. L'ensemble des amendements, propositions de loi, et autres rapports d'information, témoigne d'une prise de conscience progressive du rôle potentiel des différents acteurs en matière de logement, et, à terme, en matière d'urbanisme. L'importance du travail parlementaire accompli est d'autant plus déterminante que les dispositions de la loi ALUR relatives à l'habitat participatif résultent d'un amendement²⁶.

Par la suite, une réflexion globale sur l'habitat participatif a été engagée lors de consultations qui se sont tenues en 2012-2013. Ces consultations ont constitué une base de travail pour l'élaboration de la loi ALUR.

Section 2 - La consécration de l'habitat participatif en tant qu'objet juridique par la loi ALUR

La consécration légale de l'habitat participatif, bien qu'elle soit généralement perçue comme une avancée importante, ne permet pas de préjuger du bien-fondé des mesures adoptées. C'est pourquoi nous nous intéresserons à l'apport de la loi ALUR, ainsi qu'à ses lacunes, en matière d'habitat participatif (§1). Par ailleurs, le législateur se donne pour objectif la constitution d'une troisième voie pour le logement, dont on peut se demander s'il légitime la démarche (§2).

§ 1 - Apports et lacunes de la loi ALUR en matière d'habitat participatif

Tout d'abord, la reconnaissance de l'habitat participatif correspond à une prise en compte de la demande sociale (A). Mais il subsiste certaines incertitudes, notamment relatives à la sécurité juridique (B).

²⁶ Amendement n°CE197 présenté par A. Linkenheld, rapporteur, Assemblée Nationale, 19 juillet 2013

A - Une prise en compte de la demande sociale

Depuis plusieurs années, un mouvement citoyen s'est constitué autour de l'habitat participatif tout entier et porte des revendications qui innervent le champ de l'habitat dans son ensemble. Dans ce contexte, le fait que la loi ALUR intervienne sur l'habitat participatif, et non seulement sur l'une de ses composantes, semble en accord avec la demande sociale. Par ailleurs, les mesures adoptées tendent à adapter les dispositifs existants aux spécificités de l'habitat participatif. Nous observerons en quoi, sans les détailler, les nouvelles dispositions intègrent ces spécificités et améliorent le sort des porteurs de projet.

La loi intègre donc un titre préliminaire intitulé « les sociétés d'habitat participatif » en tête du livre II du code de la construction et de l'habitation. Ce titre se divise en trois parties : d'abord, des dispositions communes à l'ensemble des sociétés d'habitat participatif, puis un chapitre consacré aux coopératives d'habitants, et un second chapitre régissant les sociétés d'attribution et d'autopromotion. Cette position en amont du livre relatif au statut des constructeurs est importante du point de vue symbolique et donne une légitimité pleine et entière à la démarche. Au demeurant, cette inscription ne confère aucun avantage particulier aux groupes se réclamant de cet habitat.

La difficulté à laquelle le législateur était confronté portait sur la définition de cet habitat, dont on sait qu'il est hétéroclite et qu'il ne s'apparente en rien aux concepts existants. L'article L.200-1 dispose : « *L'habitat participatif est une démarche citoyenne qui permet à des personnes physiques de s'associer, le cas échéant avec des personnes morales, afin de participer à la définition et à la conception de leurs logements et des espaces destinés à un usage commun, de construire ou d'acquérir un ou plusieurs immeubles destinés à leur habitation et, le cas échéant, d'assurer la gestion ultérieure des immeubles construits ou acquis.* ». Un second alinéa précise : « *En partenariat avec les différents acteurs agissant en faveur de l'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé et dans le respect des politiques menées aux niveaux national et local, l'habitat participatif favorise la construction et la mise à disposition de logements, ainsi que la mise en valeur d'espaces collectifs dans une logique de partage et de solidarité entre habitants* ». Ainsi, la définition légale de l'habitat participatif n'est pas technique – c'est-à-dire fondée sur des critères objectifs d'identification – mais décrit une démarche et l'état d'esprit présidant à cette démarche. La démarche des associés doit d'ailleurs être entérinée en assemblée générale, via

l'adoption d'une charte fixant les règles de fonctionnement de l'immeuble²⁷. On notera également que la loi permet aux personnes morales de s'associer au projet, sous conditions.

Parmi les dispositions communes, on relève une volonté de prendre en compte les difficultés des porteurs de projet, notamment sur le plan financier. Ainsi, les sociétés d'habitat participatif sont des sociétés à capital variable, ce qui doit leur permettre de faire face au départ d'un associé. De plus, les associés voient leur responsabilité financière limitée, par exception au droit commun²⁸. Une innovation est également apportée en permettant à ces sociétés de développer et offrir des services « à leurs associés et, à titre accessoire, à des tiers non associés »²⁹. Cette disposition semble intéresser directement les projets dans lesquels les habitants envisagent le partage d'une activité en plus de leur logement ou qui recherchent une source de revenus pour l'entretien et la gestion de l'immeuble. Enfin, différents organismes HLM peuvent, sous conditions, s'associer aux coopératives d'habitants et détenir un droit de jouissance sur un nombre de logements limité³⁰. Rappelons qu'auparavant, ces organismes intervenaient via les Sociétés Civiles Immobilières d'Attribution, qui impliquaient, à terme, l'établissement d'une copropriété.

Par ailleurs, la loi crée deux nouvelles sociétés : la coopérative d'habitants et la société d'attribution et d'autopromotion. Bien que ces régimes s'ajoutent aux sociétés de construction et de promotion existantes, certains auteurs³¹ n'y voient qu'une adaptation de ces formes sociétaires, notamment parce les sociétés d'habitat participatif ont vocation à perdurer après la construction de l'immeuble. De plus, on aurait pu imaginer une adaptation de la copropriété, voire de l'indivision, ou encore une modification de la loi de 1947, mais c'est néanmoins la structure sociétaire classique que le législateur a tenu à mettre en avant pour soutenir l'habitat participatif. Il convient de préciser que les porteurs de projet peuvent librement se tourner vers les sociétés nouvellement créées ou recourir aux statuts préexistants.

La loi ALUR reconnaît en premier lieu l'existence des coopératives d'habitants, coopératives fonctionnant sur le fondement de la capitalisation ou de la location. Ce faisant, elle satisfait aux recommandations du rapport Lienemann. Ces sociétés sont régies par la loi de 1947 portant statut de la coopération et peuvent être civiles ou commerciales. Leur objet

²⁷ CCH, Art. L.200-10

²⁸ CCH, Art. L.200-5

²⁹ CCH, Art. L.200-8

³⁰ CCH, Art. L.200-3

³¹ Cf. Gaël CHANTEPIE, Nicolas LEBLOND, « L'habitat participatif institutionnalisé par la loi ALUR : coopératives d'habitants et sociétés d'autopromotion », *RDTI*, Numéro spécial loi ALUR, supplément au n°2, 01/07/2014, p. 83

est d'acquérir ou de construire un immeuble à usage d'habitation puis d'attribuer aux associés, personnes physiques, la jouissance des logements à titre de résidence principale. Le régime de la copropriété ne trouvera pas à s'appliquer puisque la coopérative demeure propriétaire de l'immeuble après sa construction et comprend dans son objet l'entretien et l'animation des lieux de vie collective. Le législateur a également intégré la possibilité d'effectuer des apports en industrie, correspondant à un apport travail, lors de la phase de construction ou de rénovation, concourant à la formation du capital social. Enfin, le coopérateur devra s'acquitter d'une redevance divisée en fraction locative et fraction acquisitive de parts sociales³².

Quant aux sociétés d'attribution et d'autopromotion, leur régime est celui des sociétés d'attribution. L'article L.202-2 du code de la construction et de l'habitation indique que leur objet est d'attribuer aux associés personnes physiques la propriété ou la jouissance d'un logement à titre de résidence principale et d'entretenir et animer les lieux de vie collective qui y sont attachés. L'attribution en jouissance ou en propriété doit être déterminée dans les statuts, mais l'attribution en propriété suppose que le régime de la copropriété s'applique. En ce qui concerne l'administration de l'immeuble, le régime prévu à l'article L.202-7 du code de la construction et de l'habitation s'inspire de celui de la loi du 10 juillet 1965³³, à la différence qu'il n'est pas d'ordre public, ce qui donne la possibilité aux associés d'y déroger.

L'apport de la loi ALUR est incontestable. Toutefois, les mesures adoptées laissent sceptiques une partie de la doctrine, ainsi qu'un certain nombre d'acteurs impliqués dans le mouvement de l'habitat participatif. Certains, constatant une « gémellité » entre anciens et nouveaux dispositifs, évoquent même des mesures cosmétiques qui devraient être peu mobilisées par les porteurs de projet.

B - Des incertitudes latentes relatives à la sécurité juridique

Les dispositions issues de la loi ALUR en matière d'habitat participatif se heurtent à la circonspection des commentateurs. Plusieurs difficultés ont, d'ores et déjà, été relevées et les retards pris dans l'adoption des décrets d'application ne manquent pas de conforter les plus

³² CCH, Art. L.201-8

³³ Loi n°65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété pour les immeubles bâtis, publiée au JO le 11 juillet 1965, notamment modifié par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et par la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

sceptiques. Pas moins de seize décrets sont en effet attendus depuis le début de l'année 2015. Outre le fait que ce retard diffère d'autant l'application des dispositions relatives aux sociétés d'habitat participatif, il est assez délicat de juger de la teneur des mesures sans en connaître les modalités exactes de mise en œuvre.

D'autre part, certaines critiques ont trait au caractère alternatif des sociétés d'habitat participatif. En effet, on déduit de l'article L.200-2 du code de la construction et de l'habitation que ces sociétés n'ont pas un caractère obligatoire, bien que la modification des statuts pour les sociétés créées antérieurement soit facilitée³⁴. Il est donc tout à fait envisageable que les futurs porteurs de projet préfèrent recourir aux autres statuts déjà éprouvés et délaissent les nouvelles sociétés d'habitat participatif, et ce bien que la loi ALUR offre *a priori* un cadre plus adapté que ces derniers. L'incertitude pèse en premier lieu sur les sociétés d'attribution et d'autopromotion, dont le régime, en cas d'attribution en propriété, s'apparente en grande partie aux sociétés classiques d'attribution. Il n'est pas non plus exclu que le recours à la coopérative d'habitants demeure marginal. D'une part, les opérations à caractère coopératif représentent encore un nombre assez faible, et ce notamment en raison de l'attachement des Français à la propriété individuelle. D'autre part, les mesures prévues n'enlèvent rien à la difficulté de mettre en œuvre et de pérenniser de telles coopératives, d'autant plus qu'aucune mesure fiscale avantageuse n'accompagne les sociétés d'habitat participatif.

D'une manière générale, quel que soit le statut privilégié, le montage opérationnel, et en particulier le montage juridique, ne sera pas fondamentalement simplifié par les nouvelles dispositions, faute d'avoir pu opérer une standardisation de l'habitat participatif. On peut s'étonner que le législateur n'ait pas cherché à garantir une plus grande sécurité juridique et une meilleure lisibilité du droit applicable en modifiant les régimes existants. Mais c'eût été assimiler l'habitat participatif aux autres formes d'habitat et ne pas lui donner la publicité qu'il mérite.

Etant donné la durée qui sépare un projet de sa réalisation, l'appréciation des effets positifs ou négatifs de la loi ALUR en la matière ne pourra se faire qu'après plusieurs années, d'autant plus que l'habitat participatif n'a pas de contours figés : c'est un objet changeant, en perpétuelle construction. Il convient donc d'attendre les précisions apportées par les décrets d'application et d'observer la réception de l'ensemble de ces mesures dans les milieux militants.

³⁴ Le changement de statuts n'entraîne pas la création d'une personne morale nouvelle. Cf. CCH, Art. L.200-6

La consécration législative de l'habitat participatif aboutit à la légitimation de ses fondements idéologiques. Or, ces fondements sont-ils susceptibles de constituer un nouvel intérêt public ou de correspondre à un intérêt public déjà reconnu comme tel ?

§ 2 - La légitimité de la constitution d'une troisième voie pour le logement

L'une des principales motivations du législateur est la constitution d'un tiers secteur de l'habitat ou encore d'une troisième voie pour le logement. Ce faisant, il valide les velléités antispéculatives de l'habitat participatif (A) et ébranle la politique du « tous propriétaires » (B).

A - Les velléités antispéculatives de l'habitat participatif au regard de l'intérêt public

Comme le rappelle l'exposé des motifs de la loi ALUR, la non-spéculation est l'une des valeurs essentielles de l'habitat participatif, et pour cause. L'habitat participatif est en effet porté par la contestation du système de spéculation immobilière et de ses conséquences directes et indirectes sur la ville et ses habitants.

Un rapport du Conseil d'Analyse Economique, intitulé *Comment modérer les prix de l'immobilier*³⁵ nous éclaire indirectement sur les raisons de cette contestation, via l'explication de ce qu'est une bulle spéculative : « *On parle de bulle spéculative lorsque le prix d'un actif – ici les biens immobiliers – se déconnecte de ses déterminants dits fondamentaux : la motivation des acheteurs est alors essentiellement l'espoir de réaliser une plus-value à la revente, et non le désir de se loger, voire de mettre un patrimoine à l'abri d'une dévalorisation éventuelle.* »³⁶. La critique des tenants de l'habitat participatif repose sur cette « déconnexion » entre les prix de l'immobilier et la nécessité de se loger. Ils dénoncent en premier lieu l'inflation des prix du foncier, l'augmentation des loyers, un taux de rotation dans les HLM plutôt faible, le mal-logement et, plus globalement, la crise du logement résultant du désengagement de l'Etat. Une frange importante de la population est exclue à la fois de la promotion privée et du logement social, ce qui remet en cause le système d'autorégulation du marché.

³⁵ Alain TRANNOY, Etienne WASMER, *Comment modérer les prix de l'immobilier ?*, CAE, février 2013

³⁶ *Ibid.*, p. 5

Mais la spéculation immobilière est reliée à bien d'autres maux. Ainsi, elle serait à l'origine de tensions dans l'occupation de l'espace urbain, matérialisées par des ségrégations urbaines – c'est-à-dire l'absence de mixité sociale et fonctionnelle– et l'étalement incontrôlé des villes. L'argument écologique est de plus en plus prégnant puisque cette spéculation favoriserait également le mitage territorial, la consommation d'espaces naturels et agricoles, le développement de transports pendulaires, etc.

De fait, la spéculation immobilière conduit à une raréfaction des logements abordables et ne tient pas compte des impératifs locaux, qu'ils soient sociaux ou encore environnementaux. Or, la logique de la promotion privée est de plus en plus incompatible avec celle du développement durable, impliquant une réflexion sur le long terme qui ne dépend que partiellement de considérations économiques. Pour pallier ces inconvénients, certaines collectivités concluent des chartes anti-spéculation avec les promoteurs, afin de réintroduire un minimum de régulation des prix³⁷. L'habitat participatif constitue également une alternative intéressante qui, si elle est soutenue et développée par les collectivités, est à même d'endiguer certains méfaits liés à la spéculation immobilière. La clef du succès tient à la pérennité et à la diffusion des opérations d'habitat participatif.

Le meilleur rempart contre la spéculation est avant tout le caractère non lucratif des sociétés d'habitat participatif : *a priori*, leur objet n'est pas l'enrichissement direct et personnel des associés. Mais au-delà, plusieurs mécanismes anti-spéculatifs ont été expérimentés, notamment par les coopératives de logement, et repris par la loi ALUR.

La limitation de l'objet social est le premier d'entre eux. Ainsi, selon le nouvel article L.200-7 du code de la construction et de l'habitation, « *chaque société d'habitat participatif limite son objet à des opérations de construction ou de gestion comprises dans un même programme, comportant une ou plusieurs tranches, d'un même ensemble immobilier* ». Cet article s'applique à toutes les sociétés d'habitat participatif, quelle que soit leur forme. A cela s'ajoute une autre limitation pour les coopératives d'habitants et les sociétés d'attribution et d'autopromotion nouvellement créées : leur objet est de fournir la propriété ou la jouissance d'un logement à titre de résidence principale. Cette exclusion de principe des résidences secondaires³⁸ est un obstacle supplémentaire au détournement des sociétés d'habitat participatif.

³⁷ C'est le cas de Paris. Voir, par exemple : <http://www.explorimmo.com/edito/actualite-immobiliere/detail/article/paris-dit-non-a-la-speculation-immobiliere.html>

³⁸ En vertu de l'article L.201-2 6° du code de la construction et de l'habitation, un décret doit déterminer dans quelles conditions il sera possible de déroger à l'obligation d'établir sa résidence principale dans l'immeuble d'une société d'habitat participatif.

Un autre mécanisme anti-spéculatif réside dans l'encadrement du prix de cession des parts sociales. Dans l'hypothèse d'une coopérative d'habitants, l'article L.201-5 dispose : « *Le prix maximal de cession des parts sociales des sociétés coopératives est limité au montant nominal de ses parts sociales, augmenté d'une majoration qui, dans la limite d'un plafond prévu par les statuts, tient compte de l'indice de référence des loyers* ». Le prix de cession est donc indépendant de la valeur marchande du bien. La possibilité de générer une plus-value en cédant ses parts est évidemment limitée dans ces conditions. Toutefois, cette disposition n'est pas d'ordre public : ce mécanisme anti-spéculatif étant optionnel, il est susceptible de faire l'objet d'une interprétation plus ou moins extensive au contentieux. En outre, certains auteurs contestent la constitutionnalité de ce dispositif, plus précisément du système de plafonnement de l'indexation, le risque étant la perte de valeur des parts sociales³⁹. Le Conseil Constitutionnel n'ayant pas été saisi des dispositions relatives à l'habitat participatif par voie d'action, une QPC lui donnera peut-être l'occasion de trancher cette question.

Ainsi, la loi ALUR reconnaît – certains diraient timidement – que l'utilité publique de la démarche participative réside dans ses velléités antispéculatives. Et c'est par ce biais que les collectivités peuvent intervenir : leur intérêt est de soutenir ce type de projets, à partir du moment où ils jouent un rôle actif en matière de non-spéculation. C'était d'ailleurs la volonté de la Ministre du Logement C. Duflot, lors de l'adoption de la loi ALUR : rendre accessibles les aides publiques, notamment le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et l'aide foncière des collectivités, aux seules coopératives d'habitants dont la non-spéculation est inscrite dans les statuts. Pour une meilleure garantie, les collectivités territoriales peuvent exiger, en contrepartie de leur soutien, l'introduction de clauses antispéculatives encadrant la revente dans les 5 à 8 ans environ et limitant le prix de la revente, et ce d'autant plus que le juge civil a admis la validité de telles clauses⁴⁰.

La lutte contre la spéculation immobilière semble avoir pour corollaire, dans le cadre de l'habitat participatif, le rejet de la propriété individuelle telle que le droit français la conçoit.

B - Une remise en question de la politique du « tous propriétaires »

³⁹ Cf. *Op. cit.* note 31, p. 89

⁴⁰ Cass. civ. 3e, 23 sept. 2009, n° 08-18.187, Bull. civ. III, n° 203, JCP G 2009, 479, note G. Pillet ; RDC 2010, p. 32, obs. Th. Génicon et p. 660, obs. S. Pimont ; RLDC 2010, 3837, note H. Kenfack

Bien que l'Etat se soit progressivement désengagé des politiques de logement, de nombreuses promesses politiciennes ont maintenu l'espoir de rendre tout un chacun propriétaire. Il est vrai qu'en France le droit de propriété jouit d'une aura particulière, puisqu'il renvoie aux acquis de la Révolution. En effet, l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen le range parmi les droits naturels et imprescriptibles. Surtout, l'article 17 parle d'un droit inviolable et sacré dont nul ne peut être privé. De même, le code civil de 1804 ne démentira pas la prééminence et le caractère absolu du droit de propriété en conférant au propriétaire un statut inégalable en termes de prérogatives⁴¹.

Dans l'ensemble, les porteurs de projets d'habitat participatif ont la volonté de dépasser cette conception de la propriété, soit pour des raisons écologiques, soit parce que l'accessibilité économique et sociale au logement a été mise à mal. La propriété est donc contestée en tant que rapport de consommation⁴². C'est pourquoi certains auteurs affirment que les élites sociales et politiques abandonnent plus aisément l'idée de propriété⁴³.

L'abandon n'est toutefois que relatif. Dans le cadre de l'habitat participatif, l'appropriation que l'on pourrait qualifier d'« affective » – dans le sens de « s'approprier un environnement » – se fait collectivement. De même, l'exercice du droit de propriété se fait collectivement, par le biais d'une structure sociétaire. En conséquence, alors que la conception civiliste du droit de propriété favorise les rapports verticaux, l'exercice du droit de propriété dans le cadre de l'habitat participatif favorise des rapports horizontaux. Une telle conception du droit de propriété s'accompagne du développement de nouvelles formes de solidarité et éventuellement d'une autogestion revendiquée.

Plusieurs termes sont employés pour décrire cette situation. La plupart des commentateurs parle de propriété collective, d'autres préfèrent évoquer une propriété commune⁴⁴, voire une propriété partagée⁴⁵. L'usage de ces termes, bien qu'ils désignent tous le même phénomène, dépend de l'aspect que l'on souhaite mettre en avant. Le terme « propriété collective » décrit simplement une situation factuelle. La « propriété commune »,

⁴¹ Cf. C. civ. Art. 544

⁴² Cf. Anne d'ORAZIO, « L'habitat participatif, entre innovation et recyclage. Regards sur des expériences alternatives « ordinaires » », Communication aux 12èmes rencontres du Réseau Inter-Universitaire de l'Economie Sociale et Solidaire, *L'économie sociale et solidaire face aux défis de l'innovation sociale et du changement de société*, Université de Lorraine, Nancy, 6-8 juin 2012

⁴³ Cf. Bertile DARRAGON, Marc FAVIER et Michel ROHART, « Les coopératives d'habitants : une troisième voie à développer en France », in MAURY Y., *Les coopératives d'habitants*, Bruylant, 2011

⁴⁴ Cf. *Op.cit.* note 12

⁴⁵ Cf. *Op. cit.* note 23, p. 62

elle, renvoie au caractère non lucratif des coopératives d'habitants, tandis que la « propriété partagée » induit une gestion et une responsabilité partagées entre habitants, voire entre associés.

D'autre part, comme nous l'avons évoqué, les habitants ne renoncent pas totalement à exercer leur droit de propriété « plein et entier ». D'abord, une fois l'opération réalisée ou la construction achevée, certains groupes d'habitants exercent leur droit de propriété selon les modalités classiques réservées au logement collectif – copropriété, indivision, etc. D'autres renoncent à la propriété individuelle mais acquiert des parts sociales correspondant au logement qu'ils occupent. Enfin, dans les cas les plus extrêmes, un droit de jouissance se substitue au droit de propriété : c'est l'objet des coopératives d'habitants et, à titre optionnel, des sociétés d'attribution et d'autopromotion.

Partant de ces considérations, il serait tentant de n'y voir qu'une atteinte supplémentaire à la théorie unitaire du droit de propriété : nombre de dispositifs mettent en œuvre le démembrement du droit de propriété en vue de faciliter la gestion d'immeubles collectifs. Dès lors, pourquoi ne pas s'en tenir aux outils juridiques existants et créer de nouvelles dispositions propres à l'habitat participatif ? Dans un premier temps, il convient de souligner l'inadéquation de ces outils qui se traduit par le recours à des montages opérationnels « hybrides ». Mais, au-delà de ces difficultés d'ordre pratique, il existe une contradiction entre les valeurs de l'habitat participatif et ces dispositifs qui ne prennent pas en compte la dimension communautaire des opérations. La reconnaissance législative de l'habitat participatif a permis d'amorcer l'intégration de cette dimension dans les politiques publiques. Ainsi, l'exposé des motifs de la loi ALUR évoque « un renouveau du vivre ensemble ».

Dans le cadre de l'habitat participatif, le « vivre ensemble » se double d'un « faire ensemble », ce que décrit très justement le rapport Lienemann⁴⁶. Cette notion se traduit par la création d'une société et implique l'engagement réciproque des habitants. Juridiquement, cet engagement que l'on peut qualifier d'*affectio societatis*, prend la forme d'une charte, dont les conditions sont posées au nouvel article L.200-10 du code de la construction et de l'habitation. Bien que l'on puisse douter de la portée normative de cette charte, rédigée en termes généraux, elle scelle néanmoins l'adhésion des habitants aux règles de vie communautaire. Cette pratique témoigne de l'influence de l'économie sociale et solidaire sur l'habitat participatif.

⁴⁶ Cf. *Op. cit.* note 23, p. 65

Cet état des lieux très général nous donne à voir combien les vertus attribuées à l'habitat participatif sont nombreuses. Aussi bien du point de vue des acteurs politiques que de celui des habitants, les ambitions sont majeures et souvent ambivalentes. Toutefois, les moyens nouvellement instaurés et censés assurer le développement de l'habitat participatif semblent dérisoires en comparaison des difficultés rencontrées par les porteurs de projet. Par voie de conséquence, sont-ils à même d'initier un nouvel équilibre entre habitants, promoteurs privés ou acteurs du logement social ? Comme le remarquent Nicolas Leblond et Gaël Chantepie, « *Si le pouvoir de nommer du législateur n'est pas sans effets, notamment symboliques, on voit mal comment l'adaptation de deux formes sociétaires au projet d'habitat participatif conduirait à simplifier les problèmes de financement ou, dans une perspective plus globale, les difficultés inhérentes à toute politique du logement* »⁴⁷.

Cependant, l'habitat participatif répond à un intérêt bien réel en matière de logement, voire en matière d'urbanisme. Certaines collectivités l'ont bien compris et ont mis en œuvre des expérimentations sur leur territoire bien avant la loi ALUR. Il est donc probable que l'on assiste prochainement à la rencontre entre les moyens développés localement et les dispositifs instaurés par la loi ALUR. A cet égard, la légitimation de l'habitat participatif par le législateur prolonge l'action des collectivités qui y ont vu la manifestation d'un intérêt public local. Bien sûr, il ne faut pas oublier que l'habitat participatif résulte en premier lieu d'une démarche populaire ou citoyenne qui s'exécute en marge des politiques publiques. Mais la réalisation d'opérations d'habitat participatif nécessite très largement l'assistance des pouvoirs publics locaux : dès lors, se crée une jonction entre intérêts privés et intérêts publics locaux.

Chapitre 2 - L'appréhension de l'habitat participatif par les collectivités : une représentation de l'intérêt local

Les collectivités investies dans la promotion de l'habitat participatif défendent l'idée selon laquelle l'habitat participatif peut s'inscrire dans le cadre des compétences dévolues aux collectivités sur leur territoire. Or, l'exercice de ces compétences est conditionné par la

⁴⁷ Cf. *Op. cit.* note 31, p. 84

poursuite d'un intérêt public local, notion fonctionnelle développée dans le cadre du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, la satisfaction d'intérêts particuliers est susceptible de trouver un prolongement dans la poursuite d'un intérêt public local. Certaines collectivités territoriales, qualifiées de pionnières, se sont ainsi emparé du concept d'habitat participatif et invoquent un moyen de développer de nouvelles formes d'action publique. Entre les déclarations d'intention et les actions réelles, il convient de voir en quoi l'habitat participatif réactualise les paradigmes de l'action publique locale (Section 1), mais également comment les collectivités territoriales réinterprètent les fondements de l'habitat participatif (Section 2).

Section 1 - Les paradigmes de l'action publique locale réactualisés par l'habitat participatif

Dans un premier temps, nous confronterons l'habitat participatif aux principes du droit de l'urbanisme (§1) ; puis, dans un second temps, nous l'étudierons sous l'angle de l'action publique locale (§2).

§ 1 - L'habitat participatif par rapport aux principes du droit de l'urbanisme

Selon ses promoteurs, l'habitat participatif contribue au respect des principes de développement durable (A) et revalorise la notion de mixité, entendue dans son acception la plus large (B).

A - Le respect des principes de développement durable

Les tenants de l'habitat participatif, tant à l'échelle individuelle que dans le cadre de l'action collective, revendiquent une « filiation » entre l'habitat participatif et le concept de développement durable. Ainsi, le Livre Blanc de l'habitat participatif reprend à son compte les traditionnels fondements du concept que sont le pilier social, le pilier économique et le pilier environnemental, tels qu'ils sont traditionnellement interprétés par les pouvoirs publics⁴⁸.

⁴⁸ Par exemple, le Livre Blanc reproduit la grille EcoQuartier 2010-2011. Cf. p. 41

Il apparaît, en effet, que les valeurs portées par l’habitat participatif convergent avec les principes du droit de l’urbanisme exprimés à l’article L.110 du code de l’urbanisme, et justement avec le développement durable dont la mise en œuvre est généralement associée à la satisfaction de l’intérêt public. Le développement durable consiste en une modalité opérationnelle de mise en œuvre de l’urbanisme, mais c’est aussi souvent une modalité opérationnelle de l’habitat participatif mise en avant par les groupes d’habitants et les associations.

Les collectivités et les milieux militants valorisent généralement la dimension écologique des opérations d’habitat participatif. La charte d’orientation du RNCHP⁴⁹ fournit quelques pistes aux collectivités membres pour identifier les projets susceptibles de les aider à mettre en œuvre les principes du développement durable sur leur territoire. Là encore, le pilier environnemental prend le pas sur les piliers économique et social mais la dimension sociale, et éventuellement coopérative de l’habitat participatif, est tout aussi favorable à la mise en œuvre des principes de développement durable.

Dans le cadre de l’action publique, le développement durable est généralement accusé de compliquer la prise de décision. Mais on lui attribue également le fait d’ouvrir le débat public, et par voie de conséquence l’espace public, aux citoyens. Dans cette perspective, les collectivités associent généralement l’habitat participatif à l’écoquartier, auquel elles attribuent les mêmes vertus innovantes. Bien qu’il connaisse un certain succès auprès des collectivités – en raison notamment de sa labellisation par le Ministère de l’Ecologie, du Développement durable et de l’Energie – l’écoquartier a montré l’une de ses principales limites : il est souvent conçu comme un objet technique, déconnecté de ses habitants. Or, la valorisation sociale dans le cadre du label « EcoQuartier » en fait une spécificité française, au regard des pratiques dans les autres pays⁵⁰. C’est la raison pour laquelle de plus en plus de collectivités souhaitent intégrer de l’habitat participatif dans leur projet d’écoquartier⁵¹. En conséquence, on constate des objectifs écologiques et sociaux convergents entre la démarche de l’écoquartier et celle de l’habitat participatif⁵². De plus, l’un et l’autre peuvent s’appliquer

⁴⁹ Réseau National des Collectivités pour l’Habitat participatif. La charte d’orientation s’adresse aux collectivités membres du réseau afin de guider leur action en matière d’habitat participatif. Cf. *Infra*.

⁵⁰ Cf. François VALEGEAS, « Faire quartier : du projet urbain aux engagements habitants dans un quartier durable en construction », in BONNEVAL L., ORTAR N. (dir.), *Logement et politique(s) : un couple encore d’actualité ?*, L’Harmattan, 2014

⁵¹ Cf. Par exemple, <http://www.ecoquartier-strasbourg.net/index.php/autopromotion/bourse-aux-projets-en-autopromotion/446-projet-d-habitat-participatif-dans-l-ecoquartier-biancamaria-vandoeuvre-les-nancy.html>

⁵² Le Livre Blanc de l’Habitat Participatif de 2011 s’emploie à comparer les vecteurs communs entre ces deux démarches. Cf. Livre Blanc de l’Habitat Participatif, 2011, p. 39

indifféremment en zone urbaine ou rurale et mettre en œuvre des projets de taille extrêmement variable.

Au-delà de ces observations, le quartier semble être l'échelle adéquate pour que les collectivités intègrent et expérimentent l'habitat participatif sur leur territoire, dans une perspective de renouvellement urbain et conformément aux principes édictés à l'article L.110 du code de l'urbanisme : dès lors, l'opération d'habitat participatif permettra de pallier un phénomène de « dent creuse », de reconverter une friche, prendra place en périmètre d'extension ou dans un quartier en rénovation urbaine. La charte d'orientation du RNCHP précise que les collectivités doivent être attentives à une « implantation de ces opérations en "harmonie" dans le quartier »⁵³. Cette préconisation situe l'habitat participatif dans une logique d'intégration.

L'intervention des collectivités en matière d'habitat participatif est souvent présentée dans les milieux militants comme découlant naturellement des compétences qui leur sont dévolues. On peut toutefois se demander si la mise en œuvre par une collectivité du développement durable, soit à travers une participation directe aux sociétés d'habitat participatif, soit par la programmation d'opérations d'habitat participatif sur un territoire, ne revient pas à exercer une compétence extrinsèque, puisque l'habitat participatif est par essence étranger à l'action publique. Il n'en demeure pas moins que l'habitat participatif s'intègre aux logiques de renouvellement urbain et corrobore une nouvelle conception de l'urbanisme, moins technique et dont les processus de décision reposent sur l'horizontalité. Cette idée est confortée par J.-B. Auby, qui identifie trois phases du développement urbain : « celle de l'urbanisme du génie urbain (soucieux avant tout de réseaux, d'architecture, de technologie de la ville), celle de l'urbanisme écologique (qui ajoute aux préoccupations précédentes celle du patrimoine, des espaces et de l'esthétique urbaine), celle, enfin, qui vient au premier plan à l'heure actuelle, de l'urbanisme du développement social »⁵⁴.

Cette dernière phase s'accompagne d'une valorisation des mixités, principalement les mixités sociale et fonctionnelle, dans le cadre des politiques urbaines.

B - La revalorisation des mixités

⁵³ RNCHP, Charte d'orientation, p. 6

⁵⁴ Jean-Bernard AUBY, « la loi de d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991 », *JCP*, 1992, p. 14

L'autre qualité attribuée à l'habitat participatif est sa propension à créer du lien social. Cette faculté se traduit dans le langage des pouvoirs publics par les notions de « vivre ensemble » et de mixité. Plus précisément, la mixité serait un facteur de développement du vivre ensemble. Dans le cadre d'une politique d'urbanisme, la mixité s'entend de différentes manières : à titre principal, elle peut être sociale, fonctionnelle, intragénérationnelle. La mixité sociale résulte souvent de la mise en œuvre de quotas imposés aux communes, notamment pour la construction de logements sociaux. La mixité fonctionnelle suppose de diversifier les fonctions du bâti et est encouragée lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) par le nouvel article L.123-1-4 du code de l'urbanisme – issu de la loi ALUR. La mixité intragénérationnelle n'est ni imposée, ni encouragée par le droit positif ; toutefois, certaines collectivités confrontées au vieillissement de leur population s'efforcent de développer une politique qui attire des jeunes ou des familles, pour lutter contre un phénomène de désertification de leur territoire. Les mixités fonctionnelle et intragénérationnelle peuvent être appréhendées par les collectivités territoriales comme des facteurs d'attractivité ou de dynamisation de leur territoire. Il apparaît donc qu'il est de leur intérêt de les promouvoir en soutenant les projets qui en font un principe structurant, ou en prenant l'initiative de ce type de projet. Par ailleurs, l'article L.110 du code de l'urbanisme prescrit aux collectivités de « promouvoir l'équilibre entre populations résidant dans les zones urbaines et rurales », ce qui induit une harmonisation de leurs prévisions et décisions : les différents types de mixités doivent concourir à cet équilibre, non seulement entre zones urbaines et rurales, mais également entre collectivités.

S'agissant de la mixité sociale, l'habitat participatif peut y contribuer d'une double manière. D'une part, les projets d'habitat participatif peuvent comporter une fraction plus ou moins importante de logements sociaux : cela permet aux communes d'atteindre les objectifs auxquels elles sont astreintes, ce qui est d'autant plus intéressant que les seuils fixés par la loi SRU ont été récemment revus à la hausse⁵⁵. D'autre part, l'habitat participatif tend à développer un logement à moindre coût, ouvert à un public habituellement exclu de la promotion privée ou du logement social : ce faisant, l'habitat participatif dépasse la logique de quotas et « s'autorégule » pour maintenir un certain niveau de diversité sociale. Bien que cette volonté soit manifeste dans les discours militants et dans le Livre Blanc de l'Habitat Participatif, il ne faut pas surestimer la capacité des groupes d'habitants à assurer la mixité sociale en leur sein. En effet, l'habitat participatif est fondé sur un principe de cooptation ; or,

⁵⁵ Sauf exceptions, la loi SRU impose, depuis septembre 2014, un relèvement de 20% à 25% du taux obligatoire de logements sociaux dans les communes de plus de 3.500 habitants d'ici à 2025.

il arrive que des groupes d'habitants, généralement plus aisés, cultivent un certain « entre-soi ». De plus, certaines difficultés auxquelles sont confrontés les porteurs de projets peuvent reléguer au second plan la question de la mixité. Toutefois, l'habitat participatif demeure potentiellement un vecteur de mixité sociale et l'appui d'une collectivité peut permettre de dépasser les limites évoquées, notamment en participant à la structuration du groupe d'habitants.

La revalorisation des mixités, quelles qu'elles soient, favorise l'émergence d'un droit à la ville, voire d'un droit à la ville durable. En effet, la notion de droit à la ville, fortement inscrite dans la culture urbaine européenne, induit une idée de cohésion sociale et suppose de limiter les ségrégations urbaines. C'est d'ailleurs ce que prescrit l'article L.121-1 du code de l'urbanisme pour les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les PLU et les cartes communales, et l'article L.302-1 du code de la construction et de l'habitation relativement aux programmes locaux d'urbanisme (PLH). L'habitat participatif peut, là aussi, constituer une réponse à de nouvelles revendications de plus en plus prégnantes dans les discours citoyens et traduites, de manière plus ou moins explicite, dans quelques réformes urbaines⁵⁶. Le droit à la ville n'est pas réductible à un droit subjectif ou à un droit-créance. En premier lieu, c'est le droit des individus appartenant à la cité. En outre, le droit à la ville s'inscrit dans une logique d'échange entre citadins et cité. De ce point de vue, le droit à la ville peut être considéré comme le prolongement des droits civils et politiques des citoyens : il matérialise l'appartenance des citadins à un territoire et à une communauté d'intérêts qui, à eux deux, constituent la cité. Un tel droit légitime l'intervention positive du citadin, et non plus seulement de l'habitant, sur son cadre de vie. Partant, le plein exercice du droit à la ville semble être le corollaire du développement de l'habitat participatif.

L'habitat participatif, du fait de sa plasticité, est un instrument potentiel des politiques urbaines. Le manque de recul ne permet pas de préjuger du succès de son utilisation, mais nous pouvons postuler d'une interdépendance entre collectivités et groupes d'habitants, dans l'hypothèse d'opérations menées en commun : le groupe d'habitants a besoin de l'expérience et de la sécurité apportées par la collectivité pour mener à bien un projet d'habitat participatif ; la collectivité a besoin d'habitants investis pour réussir une opération de renouvellement urbain.

⁵⁶ Par exemple, la notion de « droit à la ville » est contenue, en filigrane, dans la loi SRU de 2000 ou, avant elle, dans la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

§ 2 - L'habitat participatif par rapport à l'action publique locale

Le qualificatif « participatif » peut générer une certaine confusion quant à la portée réelle de l'habitat participatif. C'est pourquoi nous opèrerons une distinction entre participation habitante et participation citoyenne (A), avant d'envisager le renouveau des relations entre habitants et collectivités territoriales révélé par l'habitat participatif (B).

A - Distinction entre participation habitante et participation citoyenne

Il nous apparaît que le terme « habitat participatif » peut se révéler ambigu et que cette ambiguïté s'est accrue du fait de l'emploi de ce terme par le législateur. S'agit-il réellement d'un dispositif participatif supplémentaire, au même titre que le référendum local ou que le débat public par exemple ?

Clairement, un projet « privé », n'impliquant que ses habitants et aucun acteur institutionnel, ne peut pas être assimilé à un tel dispositif participatif. La participation étant circonscrite aux intérêts de la société, c'est donc une forme de collaboration entre associés. La question se pose davantage lorsque l'opération est menée conjointement par un groupe d'habitants et une collectivité territoriale. En effet, dans ce type de projet et selon le degré d'interventionnisme de la collectivité, il peut exister une certaine confusion entre espaces publics et espaces privés. Ainsi, des interactions entre habitants et pouvoirs publics sont possibles pour décider d'intérêts partagés, ce qui rapproche l'habitat participatif des dispositifs participatifs classiques.

On sait, en outre, que la participation des habitants dans le cadre des politiques de la ville est un sujet récurrent qui tend à prendre de l'ampleur : il va de pair avec une certaine remise en question par les citoyens des modes traditionnels d'action publique et la recherche par les autorités de l'acceptabilité sociale. L'habitat participatif, en raison de sa dimension contestataire, est au carrefour de ces préoccupations. D'autre part, les tenants de l'habitat participatif revendiquent une co-construction de l'intérêt commun, voire de l'intérêt général. Ils proposent, comme les partisans des dispositifs de participation citoyenne, un changement de référentiel où l'intérêt général ne serait plus une donnée statique, hermétique aux changements sociaux, mais une notion variable et évolutive, impliquant ceux qu'elle touche : dès lors, les intérêts particuliers ne seraient plus exclus de la définition de l'intérêt général⁵⁷.

⁵⁷ Muriel TAPIE-GRIME (dir.), Cécile BLATRIX, Patrick MOQUAY, *Développement durable et démocratie participative, la dynamique performative locale*, PUCA, La Défense, 2007, p. 19 : « D'une conception

Dans le cadre d'une opération d'habitat participatif associant collectivité et habitants, cela peut se traduire par une réflexion conjointe portant sur l'organisation des espaces publics, l'offre de services de proximité, etc. On peut également envisager un plus grand investissement des habitants pour faire entendre leur voix lors de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme, en particulier via l'enquête publique organisée dans le cadre du PLU.

Il convient néanmoins de rester prudent car l'intérêt général n'est pas nécessairement le meilleur moyen de réunir habitants et collectivités. En effet, en dépit des propositions doctrinales et militantes pour structurer la notion, l'intérêt général demeure largement indéfinissable et son objet ne fait pas consensus. En outre, le parallèle entre participation citoyenne aux politiques de la ville et habitat participatif rencontre une seconde limite non moins importante, et qui tient au fait qu'il existe une distance entre le citoyen et l'habitant. Pour illustrer cette affirmation, rappelons, par exemple, que les résidents étrangers sont exclus de la citoyenneté, et donc de la participation⁵⁸. L'intérêt d'une participation habitante, et non seulement citoyenne, est qu'elle réduit l'écart entre espace de vie et espace de représentation. Ce faisant, elle encourage la mise en place d'une gouvernance effective, et non pas seulement performative⁵⁹. Mais l'objet de l'habitat participatif n'est pas de participer à une politique affectant les habitants : il s'agit de la conception d'un projet de logement, qui s'inscrit potentiellement dans un projet de territoire. La prise en compte des intérêts des habitants résulte en grande partie des engagements pris par la collectivité au moment de la mise en place du partenariat : ces engagements sont assimilables à des obligations contractuelles, et ne donnent aucune garantie aux habitants sur les choix politiques à venir.

Le terme « habitat participatif » n'a sans doute pas été choisi pour en faire un nouveau dispositif participatif, puisque le qualificatif s'applique également aux projets dits privés. Ce qualificatif est avant tout le choix des milieux militants qui ont influencé le projet de loi ALUR : il rappelle que l'habitat participatif se situe dans une logique d'élargissement des

substantialiste de l'intérêt général, on passe ainsi à une conception plus procédurale, évolution marquée par l'arrêt Ville Nouvelle Est du 28 mai 1971 et le développement de la théorie du bilan. (...) La distinction entre intérêts publics et intérêts privés s'estompe, l'intérêt général pouvant être satisfait dans certains cas par l'intermédiaire de la satisfaction d'intérêts purement privés. ».

⁵⁸ Cf. Vincent LE COQ, *Le droit du projet de développement durable. Essai sur l'émergence d'un droit public de la confiance*, PULIM, Limoges, 2009, p. 332

⁵⁹ Cf. *Op. cit.* note 57, p. 33 : la gouvernance performative est la « situation dans laquelle les impressions de gouvernance concertée sont mises en scène et entretenues par les organisateurs du débat, alors que la participation effective de la population aux processus de prise de décision est négligeable. ».

modes de décision et de co-construction de l'intérêt général. Ce faisant, l'habitat participatif contribue au renouveau des relations entre habitants et collectivités.

B - Le renouveau des relations entre habitants et collectivités révélé par l'habitat participatif

Gaël Chantepie et Nicolas Leblond observent un « *mouvement de publicisation des formes d'appropriation collective, que favorise la porosité entre espace public et privé* »⁶⁰. La reconnaissance de l'habitat participatif par la loi ALUR procède d'un mouvement législatif plus global qui réduit la distinction entre espace public et espace privé, entendus dans leur double acception : c'est-à-dire, d'une part, en tant que lieux physiques régis par le droit public ou le droit privé ; d'autre part, en tant que lieux symboliques où intervient le débat public ou relevant de l'intimité des individus. Tout d'abord, une série de mesures prises en 2013, relatives à la mobilisation du foncier public en faveur du logement⁶¹, tend à libéraliser la cession ou la mise à disposition de terrains relevant de la propriété publique en vue de faciliter la production de logements sociaux. Ensuite, la loi dite « Lamy » du 21 février 2014⁶² jette les bases d'une co-construction de la ville avec les habitants, en favorisant la participation de ceux-ci concernant les projets de renouvellement urbain. Notre propos n'est pas d'analyser en quoi ces mesures constituent ou non une rupture dans la manière d'élaborer les politiques urbaines. Mais les dispositions relatives à l'habitat participatif intervenant dans ce contexte, tout porte à croire que le volontarisme des habitants est susceptible de constituer une opportunité pour les collectivités et leurs groupements chargés de concilier l'ensemble des impératifs en matière de logement et d'urbanisme, puisque les exigences à leur égard se sont renforcées et qu'elles sont poussées à solliciter davantage les habitants.

D'ailleurs, il est observable que le renouvellement urbain s'accompagne généralement de partenariats entre personnes publiques et propriétaires fonciers : l'action unilatérale et l'injonction ne permettent pas aux autorités de réaliser les objectifs qui leur sont assignés. En conséquence, les pouvoirs publics sont amenés à agir de plus en plus par voie d'incitation et d'animation dans le cadre des politiques d'aménagement, ce qui suppose d'instaurer un

⁶⁰ Cf. *Op. cit.* note 31, p.84

⁶¹ Il s'agit de 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, publiée au JO le 19 janvier 2013, et des décrets pris en application de cette loi.

⁶² Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, publiée au JO le 22 février 2014

dialogue d'égal à égal. Il est donc capital pour eux de s'adresser à des interlocuteurs investis et, si possible, volontaires. Or, cette capacité de mobilisation constitue le primat de l'habitat participatif.

En outre, comme l'exprime V. Le Coq : « *Le nouveau droit local de l'urbanisme doit prendre en compte l'interaction dialectique existant entre les décisions publiques et les décisions privées, et s'inscrit dans un temps plus circulaire et itératif que linéaire et séquentiel* »⁶³. L'investissement des collectivités en faveur de l'habitat participatif traduit cette évolution de la praxis. Si l'urbanisme a longtemps consisté à faire et défaire, les collectivités souhaitent désormais s'engager dans des actions durables, font primer la dimension qualitative et poursuivent un intérêt général faisant l'objet d'un certain consensus social. L'habitat participatif peut, potentiellement, répondre à ces attentes : à cet égard, il est significatif que le discours des collectivités territoriales mette l'accent sur le caractère innovant de ce type d'opération⁶⁴. L'habitat participatif traduit davantage un changement de méthode pour les collectivités qu'un progrès technique, les obligeant à inscrire leur démarche dans le temps et dans un territoire. Cette circonstance nous éclaire, dans une certaine mesure, quant au fait que le RNCHP ne fasse qu'orienter les collectivités, ou que la loi ALUR ne précise pas les modalités d'intervention des collectivités⁶⁵ : il est indispensable de préserver la capacité d'expérimentation des collectivités, l'appropriation du concept d'habitat participatif relevant de l'expérience individuelle des communes.

Ainsi, l'habitat participatif interroge les méthodes et pratiques des collectivités dans leur conception de l'aménagement. Ce qui en fait un concept apprécié des collectivités, c'est qu'il réactualise les paradigmes de l'action publique territoriale et revêt une importante dimension intégratrice. On observe donc que les collectivités se sont approprié le concept d'habitat participatif, au point d'en réinterpréter les fondements.

Section 2 - Les fondements de l'habitat participatif réinterprétés par les collectivités territoriales

⁶³ Cf. *Op. cit.* note 58, p. 466

⁶⁴ Cf. Camille DEVEAUX, *L'habitat participatif : de l'émergence d'une initiative habitante à son intégration dans l'action publique*, Thèse en aménagement de l'espace et urbanisme, sous la direction de Jean-Claude Driant, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2013

⁶⁵ Cf. *Infra*

Des collectivités toujours plus nombreuses s'intéressent à l'habitat participatif et souhaitent voir son intégration dans les politiques publiques. C'est ce qui explique la création du Réseau National des Collectivités pour l'Habitat participatif (§1). Les collectivités ainsi réunies revendiquent l'adhésion aux valeurs de l'habitat participatif dans la charte d'orientation de 2011 (§2).

§ 1 - L'intérêt croissant des collectivités pour l'habitat participatif révélé par la création du RNCHP

Pour les collectivités locales, l'appropriation du concept d'habitat participatif impliquait leur mise en réseau, indépendamment des milieux militants (A). De cette mise en réseau, est née une stratégie fondée sur le caractère reproductible des opérations impliquant des acteurs institutionnels (B).

A - La construction d'un réseau indépendant

Pour renforcer le portage politique de l'habitat participatif, les collectivités et les EPCI se sont constitués en réseau indépendant du réseau associatif : a été ainsi créé le Réseau National des Collectivités pour l'Habitat Participatif (RNCHP), sous l'impulsion de la ville de Strasbourg, dans le cadre symbolique du Parlement Européen. Cette création fait suite au forum des écoquartiers du 19 novembre 2010 dans le cadre duquel une partie des débats était consacrée à l'habitat participatif. Initialement, onze collectivités avaient intégré le réseau. Il est actuellement composé de 23 villes, 6 communautés urbaines, 5 communautés d'agglomérations, 1 communauté de communes, 4 conseils régionaux et 2 conseils généraux⁶⁶. Le réseau reste ouvert en priorité à toute collectivité intéressée par l'habitat participatif, mais également à d'autres types d'acteurs investis sur cette question. Eu égard à la progression de l'habitat participatif dans le débat public et à l'aura acquise auprès des différents partenaires, le RNCHP s'est structuré en association à but non lucratif en 2013.

⁶⁶ Communes : Angers, Bègles, Besançon, Bordeaux, Forcalquier, Grand-Charmont, Grenoble, Lille, Metz, Montpellier, Montreuil, Nanterre, Nantes, Niort, Paris, Pierrevert, Reims, Rennes, Riom, Saint-Denis, Saint-Herblain, Strasbourg, Toulouse, Vandœuvre-lès-Nancy

Communautés urbaines: Arras, Bordeaux, Brest Métropole Océane, Grand Lyon, Lille Métropole, Toulouse Métropole

Communautés d'agglomérations: Angers Loire Métropole, Est Ensemble, Lorinet, Marmande, Plaine Commune

Communauté de communes : Pays de Pamiers

Conseils régionaux: Ile-de-France, PACA, Pays de la Loire, Rhône-Alpes

Conseils généraux : Essonne et Bas-Rhin

Le RNCHP se présente tout d'abord comme un outil opérationnel de l'habitat participatif : il constitue notamment une plateforme d'échange d'expériences entre collectivités, mais s'ouvre à l'ensemble des acteurs publics ou privés impliqués dans l'habitat participatif. C'est également un outil prospectif puisque le réseau mène différentes études, notamment juridiques. Il est enfin force de proposition et de lobbying : par sa capacité à mobiliser les pouvoirs publics, y compris nationaux, il a contribué à l'intégration de l'habitat participatif dans la loi ALUR. Le RNCHP a d'ailleurs participé aux ateliers nationaux de concertation mis en place en novembre 2012.

A terme, l'objectif du RNCHP est que l'habitat participatif devienne une composante des politiques publiques. Pour ce faire, il se compose d'un comité de pilotage et d'un comité technique. Le comité de pilotage décide des stratégies à mettre en œuvre pour la prise en compte de l'habitat participatif dans les politiques publiques. Le comité technique gère et coordonne les actions du réseau. Par ailleurs, des rencontres sont régulièrement organisées pour réunir les collectivités membres du RNCHP.

Le réseau s'étant doté de moyens d'agir, il lui fallait encore élaborer une stratégie constructive.

B - Une stratégie fondée sur la reproductibilité des opérations

Sollicité par de plus en plus d'acteurs, le RNCHP fait désormais partie des interlocuteurs incontournables de l'habitat participatif. Mais il serait réducteur de le considérer uniquement comme un porte-parole ou une banque de données : le réseau s'appuie sur une stratégie bien établie. Le RNCHP a élaboré une charte d'orientation, « à la fois engageante et souple »⁶⁷ qui guide les collectivités en matière de coopération tout en préservant leur liberté d'expérimentation : ainsi, les collectivités conservent le choix de s'engager plus ou moins fortement sur chaque projet, en fonction de priorités qu'elles-mêmes établissent. Ce faisant, le réseau tend à valoriser une certaine diversité des modèles d'habitat participatif.

Toutefois, l'intérêt des collectivités réunies dans ce réseau est d'identifier des modèles reproductibles pour un meilleur développement sur l'ensemble du territoire. En effet, on observe un large consensus favorable à l'habitat participatif parmi les collectivités, mais celles

⁶⁷ Statuts de l'association, p. 1

qui s'engagent dans cette voie en favorisant les expérimentations sont encore rares : quelques collectivités pionnières – telles que Strasbourg, Grenoble, Montreuil, Bordeaux ou Lyon – concentrent la majeure partie des projets en cours ou aboutis. Les plus investies sont d'ailleurs qualifiées de « collectivités pilotes » par le RNCHP. Plusieurs éléments contribuent à dissuader certaines collectivités d'intégrer l'habitat participatif dans leurs politiques d'aménagement et de mettre en place des partenariats public-privé avec des groupes d'habitants : principalement une difficulté pour appréhender la notion, la multiplication des acteurs et le risque financier.

Le RNCHP fait donc le pari des opérations « gagnantes » pour que, par un phénomène de mimétisme⁶⁸, l'ensemble des autorités en charge des questions d'aménagement et de logement se saisissent de l'habitat participatif. En fonction des critères identifiés comme reproductibles, elles pourront : d'une part, reproduire certaines opérations sur leur territoire en prenant activement part aux projets par le biais de partenariats plus ou moins forts ; d'autre part, inciter le développement des initiatives par voie de planification. Le réseau entend donc mutualiser des outils d'accompagnement dans ces deux directions. La pertinence de cette stratégie de diffusion fondée sur la coopération des collectivités s'appréciera avec le temps, mais il semble que de premiers effets soient observables, comme nous le verrons dans la seconde partie.

En conséquence, le travail du RNCHP porte en grande partie sur la méthode à mettre en œuvre pour que les collectivités puissent développer l'habitat participatif sur leur territoire. Pour autant, le réseau est également un vecteur de diffusion des valeurs qui sont celles de l'habitat participatif.

§ 2 - L'adhésion des collectivités aux valeurs de l'habitat participatif inscrite dans la Charte d'orientation du RNCHP

L'adhésion aux valeurs de l'habitat participatif se traduit notamment par l'adoption d'une charte incitative et non prescriptive (A). Toutefois, bien que l'habitat participatif fasse l'objet d'un large consensus, la charte révèle quelques divergences entre collectivités (B).

⁶⁸ Cf. Camille DEVEAUX, « L'entrée en politique de l'habitat participatif : révolution ou révélation des représentations et des pratiques ? », in BONNEVAL L., ORTAR N. (Dir.), *Logement et politique(s) : un couple encore d'actualité ?*, L'Harmattan, 2014

A - Une charte incitative et non prescriptive

Le fonctionnement du réseau s'appuie sur la charte d'orientation, signée à Grenoble lors des 3èmes rencontres nationales du RNCHP le 24 novembre 2011. Cette charte formalise l'adhésion des collectivités membres aux valeurs sous-tendues par l'habitat participatif. Il ne s'agit plus de la mise en place d'une stratégie pragmatique fondée sur la recherche de critères reproductibles, mais bien de la reconnaissance par les collectivités d'une utilité sociale susceptible de se convertir en utilité publique ou intérêt général.

Il est significatif d'observer que la charte ne consente à donner que des éléments de définition de l'habitat participatif, et ce afin de ne pas enfermer la notion dans des schémas trop réducteurs. L'originalité de cette présentation est que les éléments caractéristiques de l'habitat participatifs sont reliés à différents enjeux touchés par l'action publique territoriale, et ce dès le préambule. Cette entrée en matière témoigne de la nécessité pour les collectivités d'accepter une forme d'acculturation. L'habitat participatif éloigne les autorités de leurs pratiques habituelles mais celles-ci conservent le besoin de le situer par rapport aux fondamentaux qui sont les leurs.

En tout état de cause, la charte précise que « les collectivités entendent privilégier les démarches citoyennes incarnant une utilité sociale et recoupant les ambitions et valeurs qu'elles souhaitent promouvoir »⁶⁹. Ainsi, le réseau soutient prioritairement les opérations mettant en œuvre les principes de développement durable, c'est-à-dire ceux intégrant de la mixité sociale et une dimension écologique. Pour chacun de ces deux aspects, le réseau a défini plusieurs critères à prendre en compte prioritairement par les membres du réseau et qui sont potentiellement des sujets d'étude pour le RNCHP. Les critères ainsi définis sont suffisamment évasifs pour ne pas heurter la liberté d'appréciation de chaque collectivité et préserver la dimension fédératrice de l'habitat participatif.

Il était d'autant plus important de ménager une « marge de manœuvre » aux collectivités que la rédaction de la charte a pu cristalliser quelques divergences de vues.

B - Consensus et divergences au sein du réseau

⁶⁹ RNCHP, Charte d'orientation, p.6

Les recherches menées sur la question de l'habitat participatif tendent à démontrer un large consensus auprès des élus. Du moins, aucune collectivité ne se positionne ouvertement contre l'habitat participatif. Au contraire, les collectivités qui se sont engagées en sa faveur s'efforcent de valoriser cet investissement à l'égard de l'opinion publique, signe que le sujet est fédérateur. Il n'en existe pas moins des divergences de vues au sein du réseau relativement à des principes essentiels de l'habitat participatif, particulièrement la non-spéculation. Plus précisément, comme le rapporte Camille Deveaux⁷⁰, au moment de débattre de la définition de l'habitat participatif, les collectivités se sont opposées entre celles favorables à l'introduction de clauses antispéculatives et celles y étant défavorables. Ainsi, « *les désaccords sont à lier plus intimement à la notion de propriété directement réinterrogée par la notion d'anti-spéculation et ce d'autant plus qu'elle mobilise le principe du bail emphytéotique (...)* »⁷¹. Mais la non-spéculation n'est pas le seul sujet clivant.

Ainsi, sur la notion même d'encadrement de l'habitat participatif, d'importantes disparités apparaissent. Elles portent essentiellement sur l'initiative habitante : doit-elle être encadrée ? Les collectivités peuvent-elles s'y substituer ? La détermination du rôle de la collectivité n'est donc pas unanime, entre ceux qui estiment devoir intervenir pour encourager le développement de l'habitat participatif et son intégration comme composante des politiques publiques, et ceux qui considèrent qu'une intervention volontariste dans ce domaine ne relève pas des compétences de la collectivité.

Le consensus ne peut être absolu : cela justifie, sans doute, une interprétation extensive de la notion d'habitat participatif par la charte d'orientation, interprétation en partie répercutée sur la définition légale du fait de l'influence du RNCHP lors des ateliers nationaux de concertation.

La définition et les principes fixés par la charte d'orientation n'étant pas conçus comme étant exclusifs, les collectivités sont invitées à exprimer leur propre vision non seulement au sein du réseau, mais surtout à travers l'exercice plus ou moins volontariste de leurs compétences en matière de logement et d'urbanisme. Or, l'exercice de ces compétences peut conduire les collectivités à développer ponctuellement des partenariats avec les groupes d'habitants pour la réalisation d'opérations, voire à élaborer des stratégies territoriales intégrant l'habitat participatif comme modalité d'action. La participation des collectivités

⁷⁰ Cf. *Op. cit.* note 64, p. 461

⁷¹ *Ibidem*

locales au développement de l'habitat participatif peut donc prendre de multiples formes, et dépend en grande partie des instruments à leur portée.

PARTIE II - UN DISPOSITIF FRAGILE POUR UNE POLITIQUE AMBITIEUSE : LA MISE EN BALANCE DES INTERÊTS PUBLICS ET DES INTERÊTS PRIVÉS

Si l'intérêt général et les intérêts subjectifs sont susceptibles de se rejoindre dans le cadre de l'habitat participatif, il est illusoire de croire à une convergence parfaite entre les deux. Il serait d'ailleurs plus prudent de parler de « conciliation » plutôt que de « convergence ». D'une part, l'engagement des particuliers dans l'habitat participatif n'est pas réductible à leurs intérêts propres : chacun doit vouloir se mettre au service du groupe et accepter les contraintes liées à la dimension sociale et écologique du projet. Autrement dit, agir selon sa conception du bien commun peut engendrer certains sacrifices personnels. D'autre part, les collectivités investies dans la voie de l'habitat participatif acceptent le risque de ne pas voir se réaliser la contrepartie espérée, malgré le temps, les efforts et l'argent mobilisés pour la concrétisation d'une opération. Pour les élus, il s'agit également d'assumer toutes les conséquences politiques de leurs décisions.

Le concours des collectivités territoriales aux projets d'habitat participatif est encore au stade expérimental. Le contexte local joue un rôle important dans les conditions de participation des collectivités, en particulier leur maîtrise foncière. Mais la multiplication ces dernières années des opérations impliquant des communes finit par entraîner un phénomène de reproduction dans la réalisation des opérations. Ainsi, de la mise en place de solutions au cas par cas, on est progressivement passé à une attitude plus volontariste des collectivités. De fait, l'habitat participatif est de mieux en mieux intégré aux outils d'aménagement. Néanmoins, même si les retours d'expériences sont encore trop rares pour en tirer toutes les conséquences, le recours aux dispositifs classiques ne s'avère pas toujours optimal dans le cadre de l'habitat participatif. En outre, l'inscription de l'habitat participatif dans un projet de territoire montre quelques failles.

Ainsi, les collectivités territoriales ont d'abord mis en œuvre des expérimentations aléatoires de l'habitat participatif (Chapitre 1). Par ailleurs, malgré une volonté apparente de faire de la démarche une composante des politiques publiques, les collectivités peinent à institutionnaliser l'habitat participatif sur leur territoire (Chapitre 2).

Chapitre 1 - L'expérimentation aléatoire de l'habitat participatif par les collectivités territoriales

Depuis plusieurs années, les collectifs habitants sollicitent l'assistance des communes pour voir réaliser leur projet. Parfois, ce sont les communes qui manifestent la volonté d'implanter de tels projets sur leur territoire. En tout état de cause, chaque collectivité territoriale a développé ses propres solutions pour rendre l'opération possible, tant et si bien qu'il est délicat d'en faire la synthèse. On observe néanmoins avec constance que la problématique foncière est la plus importante : d'une part, elle constitue la première difficulté des groupes d'habitants dans leur démarche ; d'autre part, les choix relatifs à toute politique urbaine reposent sur la maîtrise de l'offre foncière. A cela s'ajoutent les difficultés liées à la sécurisation des partenariats public-privé. En raison de ces difficultés, on a vu se développer, dans un premier temps, des partenariats diffus et non maîtrisés par les collectivités (Section 1). Dans un second temps, des procédures standardisées ont été mises en place par les collectivités et se généralisent peu à peu dans les communes les plus investies (Section 2).

Section 1 - Le développement diffus de partenariats non maîtrisés

Parler d'initiative habitante ou citoyenne tend à faire croire que la volonté des porteurs de projets permet à elle seule de parvenir au résultat, ce qui ne correspond évidemment pas à la réalité. Rares sont les projets ayant abouti sans l'aide d'acteurs institutionnels. Ainsi, les partenariats entre collectivités et porteurs de projets ont connu un véritable essor ces dernières années, essor que devrait prolonger la loi ALUR (§1). Dans le cadre de ces partenariats, l'aspect le plus délicat réside dans l'aide au foncier des collectivités (§2).

§ 1 - L'essor des partenariats entre collectivités territoriales et porteurs de projets

La loi ALUR encadre la participation des personnes publiques, et donc des collectivités locales, aux sociétés d'habitat participatif (A). Mais avant l'intervention du législateur, des partenariats existaient déjà, révélant un interventionnisme plus ou moins marqué des collectivités (B).

A - Les dispositions de la loi ALUR relatives à la participation des personnes publiques

La loi ALUR, en qualifiant l'habitat participatif de démarche citoyenne, aurait pu exclure toute forme de participation des personnes publiques aux opérations d'habitat participatif. Toutefois, selon l'article L.200-1 du code de la construction et de l'habitation, les sociétés d'habitat participatif permettent à des personnes physiques de s'associer, « le cas échéant avec des personnes morales », sous réserve qu'elles soient constituées en coopératives d'habitants ou en société d'attribution et d'autopromotion. C'est d'ailleurs tout l'intérêt d'avoir choisi la structure sociétaire pour introduire l'habitat participatif dans le droit positif : seule la société permet une telle association.

Les personnes morales visées par l'article L.200-1 sont avant tout celles mentionnées à l'article L.200-4, c'est-à-dire des établissements, publics ou privés, en lien avec le logement social. Le corps de la loi ALUR ne mentionne pas explicitement la participation des collectivités dans les sociétés d'habitat participatif, certainement en raison des divergences observées sur ce point entre collectivités. La loi s'est concentrée sur la participation des organismes HLM et autres établissements de logement social, plus consensuelle, mais n'exclut toutefois pas une intervention des collectivités dans le champ de ces sociétés. Bien que la loi autorise les collectivités à intervenir directement, l'évolution globale du droit de l'urbanisme tend à donner des moyens supplémentaires à ces collectivités afin qu'elles aident les établissements chargés de logements sociaux : cette circonstance est susceptible de favoriser la coopération entre ces établissements et les porteurs de projets d'habitat participatif, voire les partenariats « à trois têtes », dans l'hypothèse où une collectivité se joint au projet. De plus, il convient de préciser qu'une initiative autre qu'habitante, faute d'interdiction formelle par la loi ALUR, est possible.

Ainsi, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également participer aux sociétés d'habitat participatif, voire d'en prendre l'initiative. Par conséquent, les conditions d'association sont celles définies pour l'ensemble des personnes morales à l'article L.200-3. Dès lors, la participation des collectivités sera plafonnée à 30 % du capital social ou des droits de vote. Cette précaution vise à préserver la vocation participative du projet en limitant l'influence des personnes publiques associées. Cette mesure donne tout son sens au partenariat public-privé défini comme étant une relation entre personne(s) publique(s) et

personne(s) privée(s) « qui échappe au mode unilatéral d'élaboration hiérarchique et d'application autoritaire de la règle de droit public »⁷².

Ces partenariats public-privé sont une solution aux obstacles techniques ou financiers rencontrés par les groupes d'habitants pour réaliser leur projet. Ils semblent d'autant plus opportuns que l'habitat participatif réactualise les paradigmes de l'action publique territoriale. Toutefois, ne mettent-ils pas en péril la notion même d'habitat participatif ? C'est ce que suggèrent Gaël Chantepie et Nicolas Leblond : « (...) l'intervention d'organismes publics n'est pas anodine dans des projets qui sont d'abord portés par leurs membres, associés et habitants. La dissociation des qualités de financeur et d'habitant ne peut rester sans conséquence sur leur pérennité »⁷³.

Depuis plusieurs années, dès avant l'intervention du législateur, les groupes d'habitants ont sollicité l'aide d'acteurs institutionnels afin de sécuriser leurs projets : principalement les organismes HLM, les collectivités territoriales et leurs groupements. Il est donc apparu que ces acteurs étaient à même de répondre aux besoins spécifiques liés à la mise en œuvre de l'habitat participatif et des partenariats se sont développés sous des formes diverses.

B - Un interventionnisme plus ou moins marqué de la part des collectivités en cas de participation

Globalement, les acteurs institutionnels sont sollicités pour fournir un appui technique et financier aux porteurs de projets. Concrètement, le degré d'interventionnisme des partenaires publics varie énormément d'un projet à l'autre. Ainsi, la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d'HLM (FNSCHLM) distingue quatre types de projets d'habitat participatif, en fonction de l'implication de ces partenaires⁷⁴.

Suivant cette typologie, on trouve en premier lieu le projet dit « privé », c'est-à-dire un projet dans lequel le groupe ne dispose que de moyens et de compétences propres. C'est donc le degré le plus faible d'intervention des partenaires institutionnels. Dans cette hypothèse, le groupe finance intégralement son projet – c'est-à-dire sans financement public – et assure pleinement la maîtrise d'ouvrage. Il peut éventuellement faire appel au soutien politique

⁷² Cf. *Op. cit.* note 58, p. 35

⁷³ Cf. *Op. cit.* note 31, p. 84

⁷⁴ FNSCHLM, *Accompagner les projets d'habitat coopératif et participatif*, 2011

d'une collectivité ou d'un organisme HLM, notamment dans une logique d'intégration au territoire.

Un deuxième modèle implique davantage les acteurs institutionnels : il s'agit du projet que la FNSCHLM qualifie de « semi-public ». Le projet résulte de l'initiative d'un groupe d'habitants mais requiert la collaboration d'une collectivité ou d'un organisme HLM. L'aide apportée est variable. Généralement, elle porte sur le foncier : le partenaire public propose d'acquérir un terrain à un prix inférieur à celui du marché immobilier. Il peut également y avoir une assistance au montage juridique et opérationnel du projet, à la maîtrise d'ouvrage – voire une co-maîtrise d'ouvrage – ou encore une aide au financement matérialisée par l'octroi d'une subvention ou une aide à l'acquisition du foncier. Ce soutien peut conduire à des prises de décisions conjointes, notamment en ce qui concerne le choix des entreprises. Bien que le rôle du groupe d'habitants demeure essentiel, l'intervention d'un tel partenaire peut être plus ou moins forte, allant du soutien ponctuel au suivi de l'opération.

D'autre part, l'initiative habitante n'est pas systématique. Ainsi, certains projets résultent de la démarche d'une collectivité. Dans cette perspective, la collectivité identifie un foncier, sélectionne un groupe d'habitants et aide au financement, notamment par l'octroi de subventions, l'abaissement des charges foncières, la prise en charge de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, etc. La particularité de ce modèle est que la collectivité forme et fédère le groupe d'habitants, en fonction de critères dont elle a la maîtrise. A terme, la gestion des logements revient au groupe d'habitants, constitué sous l'un des régimes déjà évoqués. Outre le risque financier, un tel partenariat n'est pas neutre pour la collectivité. En effet, dans l'hypothèse où une collectivité assure la maîtrise d'ouvrage ou l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, elle est susceptible d'engager sa responsabilité.

Enfin, l'organisme HLM peut également initier un projet d'habitat participatif aux fins de produire des logements locatifs ou en accession à la propriété. L'organisme interviendra selon des modalités similaires à la démarche précédemment décrite : l'organisme identifie le foncier, constitue le groupe d'habitants, choisit l'architecte, conduit le chantier, etc. Les collectivités, en particulier les communes, ne sont toutefois pas exclues de ce type de projet. Elles sont généralement associées au financement de l'opération, sur le fondement de l'article L.431-4 du code de la construction et de l'habitation qui leur permet notamment de consentir des prêts aux organismes HLM. Une collectivité peut également attribuer une subvention à un organisme HLM, par exemple pour le financement des espaces communs. Il semble que la participation habitante soit moindre dans les projets à l'initiative d'organismes HLM que dans les autres types d'opérations identifiés, et ce en raison du risque économique encouru par

l'organisme. En outre, si le groupe d'habitants ne se constitue pas en association ou en syndic coopératif, la gestion des logements peut être intégralement dévolue à l'organisme HLM. Ainsi, cette méthode s'apparente en grande partie aux modes habituels de production de logements sociaux.

La participation des acteurs institutionnels est considérée comme un vecteur de diffusion de l'habitat participatif et un atout pour la réalisation des projets. Il est donc regrettable que la loi ALUR n'ait pas précisé davantage les modalités d'intervention des collectivités, en vue de sécuriser les partenariats à venir, et ce d'autant plus qu'elles peuvent soutenir directement les porteurs de projets, ou indirectement par le biais d'organismes HLM.

Au-delà de ces éléments, le droit applicable s'agissant de l'aide au foncier des collectivités ne favorise pas la mise en place de partenariats entre collectivités et porteurs de projets.

§ 2 - L'aide au foncier des collectivités territoriales aux groupes d'habitants

L'aide au foncier est strictement encadrée et peut prendre deux formes : elle peut consister en la cession d'un terrain appartenant à la collectivité (A) ; le foncier peut également être mis à disposition du groupe d'habitants (B).

A - Les modalités de cession de terrains appartenant à des collectivités territoriales

Les communes et leurs groupements sont donc sollicités par les porteurs de projets pour les aider, de manière plus ou moins appuyée. L'accès au foncier constitue le principal obstacle rencontré par les porteurs de projets, pour des raisons tant pratiques que pécuniaires. D'un point de vue pratique, leur difficulté est de trouver un terrain constructible qui corresponde aux caractéristiques du projet envisagé. Par exemple, il peut être délicat de trouver un terrain vierge disponible en zone urbaine lorsque que le groupe souhaite implanter son projet en ville. Du point de vue pécuniaire, l'accessibilité au foncier dépasse généralement les capacités financières des porteurs de projets. Des solutions, au cas par cas, sont donc envisageables, qui permettent aux collectivités de soutenir des projets locatifs ou en accession à la propriété.

En premier lieu, une solution consiste pour la collectivité à vendre un terrain lui appartenant à un coût moindre que celui du marché immobilier. Une commune peut vendre un élément de son patrimoine privé à un prix inférieur à sa valeur⁷⁵, à condition que la cession soit justifiée par un intérêt général⁷⁶. Il faut néanmoins que la vente comporte des contreparties suffisantes au regard de l'intérêt général poursuivi.

S'agissant des modalités de cession des biens appartenant au domaine privé des collectivités, l'article L.3211-14 du code de la propriété des personnes publiques opère un renvoi au code général des collectivités territoriales⁷⁷. Ces cessions ne font en principe l'objet d'aucunes mesures de publicité ou de mise en concurrence préalables⁷⁸. Toute cession d'immeubles ou de droit réels mobiliers dans une commune de plus de 2000 habitants donne lieu à une délibération motivée de l'organe délibérant portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. L'avis du service des domaines comportant une évaluation du prix est requis⁷⁹. Concernant la sécurité de l'opération du point de vue du groupe d'habitants, la jurisprudence a reconnu que la délibération était de nature à créer des droits au profit de l'acquéreur, dès lors que la chose, le prix ainsi que l'identité de l'acquéreur sont déterminés. L'exécution de la délibération ne doit être subordonnée à aucune condition suspensive ou résolutoire⁸⁰.

Toutefois, la vente à prix préférentiel n'est pas nécessairement l'opération la plus intéressante pour la collectivité, à moins d'en retirer un avantage immédiat pour la commune. D'abord, la vente à moindre coût génère fatalement une perte substantielle sur le prix de la vente. Ensuite, la vente ne donne aucune emprise à la collectivité sur le projet : ainsi, la contrepartie attendue par la collectivité, telle que l'implantation de nouveaux habitants par exemple, peut ne jamais se réaliser.

La voie la plus couramment empruntée par les collectivités pour aider les porteurs de projets, car elle comporte un risque moindre, est la mise à disposition de terrains ou de bâtiments leur appartenant.

⁷⁵ CE, Section, 3 novembre 1997, commune de Fougerolles, n°169473 : *Rec. CE 1997*, p. 391 ; *GDDAB* n°89, obs. Yolka

⁷⁶ CE, 18 mai 1998, commune de Castelsarrasin, n°189904 : *Rec. CE 1998*, tables, p. 780

⁷⁷ Cf. CGCT Art. L.2241-1, L.3213-2, L.4221-4, L.5211-37 et L.5722-3

⁷⁸ Cette dispense ne paraît pas aussi évidente dans le cadre d'une vente avec charges. Cf. Laurent Le Corre, « Nouveaux projets, nouveaux montages ? » in *La Revue Foncière*, n°5, mai-juin 2015, p. 25

⁷⁹ Cf. CGCT Art. L. 2241-1

⁸⁰ CE, 8 janvier 1982, n°21510 ; CAA Nancy, 5 août 2010, n°09NC01137 ; CAA Bordeaux, 10 mai 2012, n°11BX01264

B - Les modalités de mise à disposition du foncier par les collectivités territoriales

Il semble donc moins risqué pour la collectivité de mettre le terrain à disposition du groupe d'habitants. Cela suppose la mise en place de baux de longue durée tels qu'un bail emphytéotique ou un bail à construction. Dans ce cadre, la collectivité ou l'EPCI propriétaire du terrain conserve la propriété sur le sol mais le bénéficiaire dispose d'un droit réel immobilier susceptible d'hypothèque. Dès lors, ce dernier peut construire et gérer les ouvrages ainsi édifiés pendant la durée du bail, soit entre 18 et 99 ans. Pour la collectivité, cela implique simplement la récupération des loyers auprès du propriétaire de la construction.

Le bail emphytéotique est régi par les articles L.451-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime et s'applique à des terrains bâtis ou non bâtis. Initialement conçu pour la valorisation des espaces ruraux, son usage a été étendu à d'autres hypothèses. Il est désormais le bail de longue durée le plus courant, et ce en raison de sa souplesse. S'agissant du bail à construction, il faut se référer aux articles L.251-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation. Il se rapproche en grande partie du bail emphytéotique, à la différence que le preneur s'engage obligatoirement à édifier puis à maintenir en bon état les constructions pendant toute la durée du bail. Dans l'une ou l'autre hypothèse, on retrouve le fait que les constructions appartiennent au preneur pendant la durée du bail ; également que le prix du bail tient compte du fait que les constructions sont remises au bailleur à l'expiration du contrat. De plus, il est interdit d'utiliser ces baux pour mettre en place une location perpétuelle : la reconduction tacite du contrat est interdite, même s'il peut être prorogé dans la limite de la durée maximale légale. Enfin, on retrouve la possibilité de céder le bail. Sur ce point, aucune restriction ne peut être apportée. Le propriétaire ne peut pas non plus se réserver le droit de résilier le bail pour vendre ou démolir : ces limites remplissent une fonction antispéculative.

Le recours aux baux de longue durée est encouragé par les associations. Ainsi, le Livre Blanc de l'Habitat Participatif, s'appuyant sur les expériences menées par les villes de Lyon et Paris, précise : « *Pour faire baisser le prix initial d'achat d'un logement, un moyen simple est de retarder l'achat du terrain ou de le louer. Le bail emphytéotique ou le bail à construction pourrait être un outil des collectivités pour faciliter l'accession à la propriété dans les régions à fortes tensions sur le foncier* »⁸¹. L'accent est ainsi mis sur le double intérêt

⁸¹ Cf. Livre Blanc de l'Habitat Participatif, 2011, p. 49

du recours aux baux de longue durée : un intérêt économique pour le groupe d'habitants et un intérêt stratégique d'aménagement pour les collectivités soumises à une forte pression foncière. *A priori*, l'utilisation de ces baux présente d'autres avantages, susceptibles de toucher l'ensemble des collectivités. En effet, c'est un moyen simple pour les collectivités de développer l'habitat participatif sur leur territoire en minimisant les risques liés à leur investissement, en évitant notamment de financer une opération à perte. En outre, le terrain ainsi mis à disposition peut éventuellement être considéré comme une réserve foncière à long terme.

Toutefois, bien qu'il soit encouragé, le recours aux baux de longue durée ne paraît pas la solution la plus évidente. En effet, habituellement, le bail emphytéotique et son prolongement, le bail à construction, n'interviennent pas dans le cadre d'opérations réalisées et gérées par des particuliers. Dans ce cadre, les principes d'équilibre entre intérêt général et intérêts privés s'appliquant à la vente trouvent également à s'appliquer lors de la mise en œuvre de baux de longue durée. Ainsi, cette voie, *a priori* plus souple, ne garantit pas une plus grande latitude aux collectivités quant au choix des futurs acquéreurs.

L'aide au foncier des collectivités territoriales, quelle que soit la forme envisagée, doit veiller à maintenir un certain équilibre juridique. La collectivité – le plus souvent la commune – doit respecter un ensemble de règles et de principes qui conditionne la validité de son intervention. L'aide particulière accordée à un groupe s'insère dans une logique qui dépasse le soutien ponctuel et individuel pour atteindre la sphère de l'intérêt public local.

Section 2 - La mise en place généralisée de procédures standardisées

Qu'elle porte sur le foncier ou qu'elle prenne la forme d'une subvention, l'aide apportée par une collectivité à des particuliers répond à un certain nombre de principes, lesquels sont généralement mis en œuvre s'agissant des aides à l'accession (§1). L'application de ces principes est facilitée par la mise en place de procédures maîtrisées telles que les appels à projets, notamment parce que ces derniers donnent un caractère plus objectif à l'attribution de l'aide en question (§2).

§ 1 - L'extension des principes régissant les aides à l'accession aux opérations d'habitat participatif

Ces principes sont de deux ordres : d'une part, la justification d'un intérêt public local (A) ; d'autre part, le respect du principe d'égalité des citoyens (B). Il s'agit là de deux conditions cumulatives.

A - La justification d'un intérêt public local

La mise à disposition d'un terrain par le biais de baux de longue durée ainsi que la vente à moindre coût peuvent s'analyser comme des aides à l'accession accordées par la collectivité, comparables à une subvention ou à un prêt bonifié⁸². En effet, ces dispositifs répondent à des objectifs communs tels que l'aide aux ménages modestes, la maîtrise de la dépense publique (l'aide à la construction est jugée moins coûteuse que l'aide au locatif) et la mise en place d'un système redistributif⁸³.

Il convient donc pour la collectivité d'être attentive à ce que l'opération ne soit pas réalisée dans des conditions trop avantageuses, au risque d'être requalifiée par le juge. L'organe délibérant doit également avoir été suffisamment informé des tenants et aboutissants de l'opération⁸⁴. Les critères de choix des acquéreurs ou des emphytéotes, la fixation du prix ou la détermination des modalités de réalisation de la vente ou du bail sont autant d'éléments que la collectivité doit être en mesure de justifier. Les principes développés ci-après concernent tout autant l'aide au foncier des collectivités, que l'aide financière mise en œuvre par des subventions et autres prêts bonifiés.

Les collectivités territoriales agissent sur leur territoire en vertu d'une compétence générale qui leur garantit une importante marge de manœuvre, y compris en matière d'aide à l'accession à la propriété. Cependant, toute intervention de leur part doit être justifiée par l'existence d'un intérêt public local, au risque que le préfet ne soulève l'illégalité de l'acte. Cette notion prend en considération les besoins de la population et/ou une carence de l'initiative privée. Les besoins de la population peuvent s'exprimer dans la nécessité pour tout un chacun de trouver un logement. Quant à une éventuelle carence de l'initiative privée, elle se manifeste par l'exclusion des ménages modestes du marché immobilier local. Ainsi, l'octroi d'une aide à l'accession, quelle que soit sa forme, trouve son fondement dans la

⁸² Cf. *Le bail emphytéotique : une voie pour l'accession dans les zones les plus chères ?*, ANIL, Mai 2011

⁸³ Cf. *Comment cibler les aides locales à l'accession à la propriété ?*, ANIL, Mars 2011

⁸⁴ Dans ce sens, cf. TA Marseille, 14 avril 2007, MS, MC, NC, JB / Commune de Marseille, n°0605998 : le juge a estimé, dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif, que le conseil municipal aurait dû disposer d'éléments lui permettant d'évaluer le montant de la renonciation à la valorisation marchande du bien immobilier par la mise à bail.

politique locale d'accès sociale, politique qui peut identifier des catégories de population prioritaires et les secteurs urbains dans lesquelles s'insèrent les opérations d'accès. Dès lors, on comprend tout l'intérêt pour les collectivités d'inscrire au préalable l'habitat participatif dans leurs politiques de logement et d'urbanisme, notamment via le PLH et le PLU⁸⁵ : l'appréciation de l'intérêt public local apparaît de ce fait moins litigieuse.

Outre la justification d'un intérêt public local, les collectivités doivent veiller au respect du principe d'égalité des citoyens, qui n'est pas sans poser quelques difficultés dans le cadre singulier de l'habitat participatif.

B - Le respect du principe d'égalité des citoyens

Le principe d'égalité des citoyens implique que soient traitées de la même façon des personnes placées dans des situations similaires. Concrètement, s'il existe une différence de traitement, elle doit être proportionnée à la différence de situation. Ainsi, il a été jugé que l'acquéreur d'un terrain en lotissement ayant acquis une parcelle à un prix supérieur à celui consenti postérieurement à d'autres acquéreurs ne pouvait se prévaloir d'une rupture d'égalité⁸⁶. De même, la jurisprudence admet sous conditions que la commune applique des prix différenciés, pour favoriser les ménages projetant de construire un logement à usage de résidence principale⁸⁷.

Le respect du principe d'égalité des citoyens induit la détermination de critères d'éligibilité, qui se fondent généralement sur les ressources, le statut d'occupation du candidat, la primo-accession, des conditions éventuellement relatives à l'âge et à la composition de la famille, l'ancienneté de la résidence dans la commune. Des conditions liées à l'opération elle-même peuvent également être fixées relativement à la dimension écologique du projet ou à sa localisation. Les aides allouées n'ont pas vocation à être générales : elles demeurent personnelles, même si la collectivité doit tenir compte des opportunités de construction. En outre, le respect du principe d'égalité des citoyens impose qu'une aide

⁸⁵ Cf. *Infra*

⁸⁶ CAA Nancy, 3 mai 2005, commune de Dachstein, n°00NC01462

⁸⁷ CAA Nantes, 30 juin 2000, préfet de Vendée, n° 98NT01299 : dans le cadre d'une opération d'aménagement de lotissement, les prix fixés par la commune étaient moindres pour les acquéreurs projetant d'y réaliser leur résidence principale que pour ceux souhaitant construire une résidence secondaire. Le juge avait estimé que cette méthode n'était pas étrangère aux objectifs d'intérêt général poursuivis. En outre, cela ne porte pas atteinte au principe selon lequel une collectivité ne peut pas céder un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêts privés, ni au principe d'égalité des citoyens.

portant sur l'installation d'équipements performants en énergie ne puisse prendre la forme d'un rabais sur le prix de vente de terrains cédés par la commune⁸⁸.

Outre l'application de ces principes, les collectivités doivent s'assurer, dans toute la mesure du possible, que l'intérêt général qu'elles poursuivent sera satisfait et que la contrepartie qu'elles attendent de l'opération se réalisera. En conséquence, elles peuvent sous conditions assortir l'octroi de ces aides de clauses antispéculatives. Ces clauses peuvent notamment limiter le droit de libre disposition du bien, empêcher l'acquéreur de réaliser une plus-value illégitime, maintenir l'affectation du bien à usage de résidence principale, ou encore permettre d'obtenir le remboursement des aides mises en œuvre pour abaisser le prix d'achat du logement ou du terrain, ou le remboursement des aides à l'accession telles que les subventions ou prêts à taux réduit.

Le cadre ainsi fixé est conçu pour une action publique volontariste. Il se prête assez mal au soutien de projets d'initiative habitante fondés sur de perpétuelles négociations : le degré d'exigence à l'égard des porteurs de projets ainsi que la prise de risque endossée par les collectivités compromet l'existence de partenariats dans le cadre de l'habitat participatif. Au demeurant, l'engagement financier des collectivités en faveur de l'habitat participatif est certes marginal sur l'ensemble des aides à l'accession octroyées, mais il apporte une preuve concrète de l'intérêt qu'elles portent à ces pratiques.

L'exigence des principes énoncés associée aux difficultés d'appréhension du concept d'habitat participatif ont conduit les collectivités à chercher des montages plus sûrs et des procédures mieux maîtrisées. Peu à peu, les appels à projets dédiés à l'habitat participatif se sont développés, qui ont d'ailleurs abouti à des constructions innovantes et audacieuses.

§ 2 - La simplification des opérations d'habitat participatif par le développement d'appels à projet

L'appel à projet est une procédure maîtrisée par les collectivités, en particulier par les grandes agglomérations, et qui s'adresse normalement aux entrepreneurs. La méthode a donc été étendue aux particuliers dans le cadre de l'habitat participatif. Le recours aux appels à

⁸⁸ RM n°35815, JOAN du 10 mars 2009 : « sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, il apparaîtrait préférable pour la commune de céder ses terrains à un prix conforme à l'estimation réalisée par le service des domaines, et d'accorder indépendamment à ses administrés une aide à l'acquisition d'équipements permettant de préserver l'environnement ».

projets permet aux collectivités d'établir des critères normalisés de sélection (A). Il présente également l'avantage de donner la maîtrise du processus de déroulement de l'opération (B).

A - L'établissement de critères normalisés

Les communes de taille modeste optent généralement pour une mise à disposition simple du foncier, insérée dans une opération d'aménagement – généralement via une Zone d'Aménagement Concerté (ZAC). Mais dans les grandes villes ou les agglomérations, les limites de tels partenariats, résultant de l'organisation de négociations ponctuelles, sont rapidement atteintes. Des collectivités ont donc développé leurs propres dispositifs afin d'institutionnaliser ces partenariats et éventuellement les faire multiplier, tout en se conformant aux règles énoncées⁸⁹. Ces dispositifs se fondent sur l'initiative publique et sur la définition préalable du projet. La pratique des appels à projets s'est ainsi étendue pour donner aux collectivités une meilleure maîtrise de l'opération.

La généralisation des appels à projets en matière d'habitat participatif constitue la réponse des collectivités à l'absence de mécanismes adaptés à leurs besoins. C'est également le signe d'une appropriation du concept par les collectivités, qui désormais prennent l'initiative de développer ce type d'habitat. Selon certains commentateurs, il s'agit surtout du détournement du concept d'habitat participatif, entendu dans ce cas comme reposant exclusivement sur l'initiative habitante.

La méthode de l'appel à projet consiste à lancer un appel à candidatures pour réaliser une opération d'habitat participatif sur des terrains réservés que la collectivité cède ou met à disposition en contrepartie du respect d'un certain nombre de conditions. Ces conditions sont contenues dans un cahier des charges fixé en amont du projet. La collectivité a deux possibilités : soit elle sélectionne un groupe déjà formé, soit elle constitue le groupe d'habitants, en sélectionnant des ménages volontaires. En tout état de cause, le système repose sur une mise en concurrence qui implique pour la collectivité d'avoir déterminé des critères d'éligibilité conformément aux principes déjà énoncés.

L'appel à projet connaît un succès croissant auprès des collectivités qui y voient un certain nombre d'avantages. Le premier d'entre eux est la maîtrise de l'opération, à tous les

⁸⁹ Les pionnières sont la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole (2007) et la Communauté Urbaine de Strasbourg (2010)

stades de son déroulement « de sa conception jusqu'à sa réalisation, voire sa gestion »⁹⁰. D'autre part, elle permet de conditionner l'aide publique et, par voie de conséquence, limite le risque de perte sur les investissements effectués.

La ville de Paris a même établi une charte censée harmoniser les conditions de mise en œuvre des appels à projets et ainsi donner une relative cohérence dans la réalisation de l'habitat participatif au sein de son territoire. La charte intitulée « Charte parisienne pour le développement de l'habitat participatif », a été adoptée en conseil municipal les 9 et 10 juillet 2012. Outre l'inscription de certains principes et engagements pris par la ville, on y retrouve les différentes étapes de la procédure ainsi que les critères requis. Il est intéressant d'observer que la reproductibilité de l'opération fait partie de ces critères, outre son coût, la démarche non spéculative, la dimension intégratrice ou encore la qualité architecturale et environnementale.

Au-delà d'une normalisation des critères et de l'institutionnalisation de l'habitat participatif, la situation géographique des projets n'est pas laissée au hasard. Ainsi, Selon F. Zitouni, les collectivités « tablent sur l'effet d'entraînement de ce type de projets lorsqu'ils sont accueillis au sein d'opérations situées stratégiquement sur le territoire communal ou intercommunal »⁹¹.

L'appel à projet inverse quelque peu les équilibres habituels en matière d'habitat participatif. Le collectif habitant n'a pas la pleine maîtrise du projet, il n'en a même pas l'initiative. Il est soumis à des délais, doit justifier de ses choix auprès de la collectivité, etc. Mais par le biais de l'appel à projet, la collectivité tend à sécuriser l'opération par des mécanismes qui lui sont familiers dans d'autres domaines.

B - La maîtrise du processus de déroulement de l'opération

La technique de l'appel à projet n'est pas propre à l'habitat participatif. D'ores et déjà, une personne publique pouvait lancer un appel à projet avec cession de charges foncières en vue de la réalisation d'une opération immobilière privée. La nouveauté réside dans le fait que la personne publique intègre des particuliers, futurs habitants des logements construits, dans le processus de décision. L'appel à projet peut également associer un organisme HLM ou un

⁹⁰ Françoise ZITOUNI, « Les collectivités territoriales et l'habitat participatif », in LEROUSSEAU N. (dir.), *L'habitat coopératif*, Michel Houdiard éditeur, 2014, p. 107

⁹¹ *Ibid.*, p. 108

établissement en charge du logement social. D'autre part, aucun obstacle ne semble s'opposer à ce que les mêmes règles s'appliquent indifféremment aux appels à projets « classiques » et aux appels à projets « participatifs », notamment en ce qui concerne les règles de publicité et de mise en concurrence. La collectivité assurant la maîtrise d'ouvrage ou la co-maîtrise d'ouvrage, le contrat grâce auquel l'ouvrage sera édifié est susceptible d'être considéré comme un contrat de marché public, qu'il y ait rétrocession ou non de l'ouvrage édifié, à moins que les habitants, constitués en association ou autre, assument la direction des opérations.

Il n'est pas rare que les grandes agglomérations lancent simultanément un appel à projets portant sur différents terrains réservés. C'est le cas par exemple de Paris en 2014, et, avant elle, de Grenoble en 2013. Dans ce cas de figure, les collectivités privilégient la référence à un cahier des charges unique pour l'ensemble des projets. Sur le fond, de nombreux thèmes se recoupent, d'une collectivité à l'autre. L'accent est en principe mis sur le caractère innovant du projet, éventuellement l'innovation sociale, la qualité environnementale, mais également la diversification des modes de production des logements. Outre les coûts de construction et l'intégration globale du projet dans un espace et au sein d'une population, une attention particulière sera portée sur sa dimension écologique. Des critères précis sont le plus souvent définis en matière de performances énergétiques, eu égard au Plan Climat notamment. A défaut de critères véritables, les collectivités donnent un faisceau d'indices de ce qui constitue à leurs yeux la qualité environnementale d'un projet. De plus, les candidats sont incités à respecter les démarches labellisées, comme la démarche Haute Qualité Environnementale par exemple. Le cahier des charges peut éventuellement obliger à prévoir une fraction de logements sociaux. Il peut également tolérer que le projet intègre des activités, gérées ou non par les habitants, conformes aux logements et à l'esprit du projet.

S'agissant de la procédure, elle est enfermée dans un calendrier défini au préalable. A titre d'illustration, nous nous référerons au dernier appel à projets lancé par la ville de Paris en 2014, portant sur trois parcelles. Conformément à la Charte parisienne pour le développement de l'habitat participatif, elle identifie trois phases dans la procédure, chacune d'une durée évaluée de 6 mois. Cette durée permet aux différents groupes de mûrir leur projet, et le cas échéant de fusionner pour une meilleure approche. La première phase permet aux ménages intéressés de se constituer en groupe cohérent susceptible de se porter candidat. A ce stade, les groupes formulent une première proposition de projet. A l'issue de la phase 1, plusieurs groupes sont sélectionnés par la commune pour chaque parcelle. Ils se constituent en

association pour aborder la 2^{ème} phase : ce statut leur permet de devenir des partenaires reconnus par la collectivité. Les associations font appel à un assistant à maître d'ouvrage pour les accompagner durant les différentes étapes de l'opération : ce prestataire est mis à disposition par la ville. Elles s'entourent également des compétences d'un maître d'œuvre qui réalise une première esquisse et apprécie la faisabilité financière. Si le projet le prévoit, l'association cherche un bailleur susceptible d'assumer le portage des logements sociaux. La phase 2 est donc une phase de consolidation, à la fois du groupe et du projet, et permet à la ville de sélectionner les candidats finalistes. En phase 3, un bureau d'étude thermique et environnemental se joint à l'équipe de maîtrise d'œuvre pour les candidats toujours en lice. Les associations dont les projets n'auront pas été retenus et qui ont engagé des frais pour le recrutement de ces professionnels se voient attribuer des subventions. Quant au groupe lauréat, la ville l'accompagne jusqu'à la délivrance du permis de construire et la mise à disposition du terrain.

Le soutien des groupes d'habitants par le biais d'une mise à disposition et d'un accompagnement professionnalisé est fondamental, notamment pour faire progresser les pratiques. Toutefois, il ne permet pas, à lui seul, d'ériger l'habitat participatif en tiers secteur de l'habitat. Il faut encore permettre sa diffusion par le biais de stratégies d'aménagement qui ancrent la démarche sur le long terme. Dès lors, il convient de s'interroger sur les modalités d'implantation et de répartition des projets d'habitat participatif au sein du territoire.

Chapitre 2 - L'institutionnalisation malaisée de l'habitat participatif par les collectivités territoriales

Le concours des collectivités à des projets isolés ne suffit pas à faire de l'habitat participatif une composante des politiques publiques. La diffusion de l'habitat participatif résulte avant tout d'une décision politique qui doit se traduire dans les documents stratégiques et programmatoires. Or, l'intégration de l'habitat participatif aux politiques d'aménagement intervient progressivement mais s'avère limitée (Section 1). De plus, certains inconvénients liés à la mise en œuvre de partenariats public-privé demeurent difficile à dépasser (Section 2).

Section 1 - Une intégration progressive mais limitée aux politiques d'aménagement

L'intégration de l'habitat participatif aux politiques d'aménagement s'opère en premier lieu par l'abandon des logiques d'opportunité foncière au profit d'opérations d'ensemble comportant de l'habitat participatif (§1). D'autre part, cette approche doit être complétée par la mobilisation des outils de planification (§2).

§ 1 - L'abandon des logiques d'opportunité au profit d'opérations d'ensemble

Dans un premier temps, les communes se sont appuyées sur les procédures classiques d'acquisition foncière, leur permettant ensuite de développer des projets d'habitat participatif sur leur territoire (A). Dans un second temps, elles ont progressivement intégré les projets à des opérations globales d'aménagement, selon une stratégie plus affirmée (B).

A - Les procédures d'acquisition foncière permettant de prioriser l'habitat participatif

Les collectivités recourent aux instruments ordinaires du droit opérationnel de l'urbanisme pour mettre en œuvre l'habitat participatif. En premier lieu, elles s'appuient sur les outils qui, dans une logique d'opportunité, leur permettent de donner la priorité à l'habitat participatif.

C'est le cas lorsqu'une commune exerce son droit de préemption urbain (DPU)⁹², qui lui permet d'acquérir prioritairement un bien immobilier en voie d'aliénation. Cette possibilité est notamment ouverte aux communes dotées d'un POS ou d'un PLU dans les zones urbanisées (ZU) ou dans les zones à urbaniser (AU), ou aux communes dotées d'une carte communale, dans un ou plusieurs périmètres définis par cette carte. L'initiative revient à la commune concernée ou à l'EPCI à fiscalité propre bénéficiant d'une compétence déléguée. Le DPU ne peut être institué que dans un but d'intérêt général et pour la réalisation d'opérations d'aménagement. En conséquence, une commune peut recourir au DPU pour réaliser des acquisitions foncières destinées à accueillir des projets d'habitat participatif, en ciblant de préférence le foncier diffus et les périmètres opérationnels. Le DPU est un outil simple à la portée directe des communes – contrairement à la ZAD – qui lui permet de préserver ses intérêts. Cependant, dans le cadre du DPU, la faculté de préempter est fonction du moment et de l'occasion : il s'agit en réalité d'une démarche opportuniste portant sur des acquisitions

⁹² C. Urb. Art. L.211-1

individuelles simples, qui ne présage pas en soi une stratégie globale d'aménagement. En effet, il n'est pas indispensable que la collectivité délimite le périmètre d'assiette d'un futur programme d'aménagement pour exercer son DPU. En d'autres termes, le DPU ne traduit en rien un engagement de la collectivité à produire de l'habitat participatif dans la zone d'accueil de la parcelle.

En revanche, l'exercice du droit de préemption « classique »⁹³ peut correspondre à une volonté manifeste d'instaurer de l'habitat participatif sur une zone donnée. En effet, le droit de préemption peut s'exercer dans le cadre du PLH ou pour la constitution de réserves foncières dans le cadre d'une Zone d'Aménagement Différé (ZAD)⁹⁴ dont les contours auront été préalablement circonscrits. En outre, bien que ce droit de préemption obéisse à un certain nombre de règles communes au DPU, il s'agit bien d'une procédure distincte qui permet des opérations plus importantes que le DPU. En tout état de cause, la décision de préempter doit mentionner l'objet pour lequel est exercé ce droit.

Il existe néanmoins une limite importante au DPU et au droit de préemption : ils ne sont pas applicables à l'aliénation de terrains au profit du preneur à bail à construction conclu à l'occasion d'une opération d'accession sociale à la propriété⁹⁵.

Les terrains acquis par la voie de la préemption, de l'expropriation ou par la voie amiable peuvent donner lieu à la constitution de réserves foncières par la commune. Ces réserves correspondent à l'acquisition progressive de terrains ou de bâtiments en vue de la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets de l'article L.300-1 du même code⁹⁶, et relèvent, entre autres, des collectivités et de leurs groupements y ayant vocation⁹⁷. La constitution de réserves foncières permet la mise à disposition de terrains aux porteurs de projets d'habitat participatif, notamment par la voie d'appels à projets. L'intérêt de recourir aux réserves foncières est qu'elles permettent d'imposer, lors de la cession du foncier, des contraintes supplémentaires par rapport aux documents d'urbanisme, contraintes fixées dans un cahier des charges annexé à l'acte de cession. Toutefois, la mise en réserve nécessite une réflexion approfondie quant au projet de la collectivité pour ces

⁹³ C. Urb. Art. L.210-1

⁹⁴ C. Urb. Art. L.210-1. Cf. *Infra*.

⁹⁵ C. Urb. Art. L.211-3

⁹⁶ « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. ». Cf. C. Urb. Art. L.300-1, al. 1.

⁹⁷ C. Urb. Art. L.221-2

terrains : en particulier, s'agissant de la réalisation d'une opération d'habitat participatif, il apparaît judicieux de confronter les attendus d'un tel projet avec les possibilités techniques du terrain ou de l'immeuble réservé. De plus, l'opération projetée doit s'articuler avec les orientations contenues dans les SCoT, PLU et PLH.

L'ensemble de ces dispositifs – DPU, droit de préemption, réserves foncières – peut être mobilisé pour produire, à terme, davantage d'habitat participatif. Ces outils permettent de repenser la fonction sociale de certains espaces et d'impulser leur éventuelle reconversion en habitat participatif⁹⁸. Des espaces qualifiés de « dents creuses » peuvent être ainsi dédiés à la réalisation de programmes d'habitat participatif.

Les terrains préemptés ou mis en réserves s'insèrent généralement dans des ZAC ou ZAD. L'organisation de ce zonage, suivant une logique programmatoire, peut intégrer en amont les contraintes liées à l'habitat participatif et faciliter l'insertion de la démarche dans le paysage urbain.

B - La réalisation d'opérations d'aménagement intégrant l'habitat participatif

Préalablement au soutien des projets d'habitat participatif, les collectivités doivent organiser leur intégration au sein du territoire communal. Certains espaces ne peuvent pas, eu égard à leur destination, accueillir de tels projets sans avoir mis en œuvre les procédures idoines en matière d'aménagement. En cela, la capacité d'anticipation des communes et de leurs groupements est une condition *sine qua non* du succès de la diffusion de l'habitat participatif. Pour ce faire, les collectivités et leurs groupements disposent d'instruments tels que les Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) et les Zones d'Aménagement Différé (ZAD). C'est au sein de ces zones que naissent la plupart des partenariats public-privé, que ce soit via la mise à disposition simple de foncier ou l'organisation d'appels à projets.

Tout d'abord, la ZAC consiste à délimiter le périmètre de futures opérations d'aménagement et d'équipement de terrains, notamment ceux que la collectivité ou l'EPCI a acquis ou acquerra en vue de les céder ou concéder ensuite à des utilisateurs publics ou privés⁹⁹. Elle est créée par délibération du conseil municipal ou de l'assemblée de l'EPCI, ou encore par le préfet, notamment lorsque la région ou le département en ont pris l'initiative.

⁹⁸ Par exemple, certaines opérations d'habitat participatif s'intègrent parfaitement sur d'anciennes friches industrielles.

⁹⁹ C. Urb. Art. L.311-1

Les ZAC peuvent avoir de multiples objets, parmi lesquels la construction de logements. Ces zones doivent être conformes au document d'orientation et d'objectifs du SCoT¹⁰⁰. De plus, les règles d'urbanisme qui leur sont applicables sont contenues dans le PLU. Ce dispositif repose sur la concertation, ce qui suppose que la population, les associations locales et l'ensemble des acteurs concernés soient associés au projet de ZAC¹⁰¹.

D'autre part, la ZAD est un secteur créé par l'Etat sur proposition des collectivités territoriales¹⁰². Au sein de cette zone, la collectivité recourt au droit de préemption afin de s'assurer de la maîtrise foncière des terrains pour lesquels une opération d'aménagement est envisagée. La ZAD est un dispositif de portage pré-opérationnel réputé prévenir la spéculation foncière en empêchant la hausse des prix dans les secteurs concernés. En outre, elle permet à la collectivité de constituer des réserves foncières en vue de la réalisation d'opérations d'intérêt local.

La ZAD ayant un champ d'application suffisamment large¹⁰³, elle se révèle particulièrement intéressante pour l'aménagement des secteurs péri-urbains et des communes rurales. En milieu urbain, les opérations d'habitat participatif sont associées aux projets de renouvellement urbain et se situent majoritairement au sein des ZAC. L'implantation géographique des projets d'habitat participatif ne relève en rien du hasard : ces opérations doivent « se marier » avec les autres programmes projetés et éventuellement permettre la réduction des coûts de réalisation et de gestion des équipements collectifs, dès lors que ces équipements sont communs à plusieurs opérations. Lorsqu'un programme de logements sociaux est associé à l'opération d'habitat participatif, une diminution des coûts relatifs aux logements sociaux peut être attendue également. La participation active et continue des habitants, notamment à la gestion ultérieure des équipements et des espaces, doit être intégrée à la réflexion.

D'autres facteurs sont susceptibles d'avoir une influence sur le projet, du fait de son intégration à une opération d'ensemble. En effet, la conduite de projets d'habitat participatif au sein de ZAD et de ZAC peut faire intervenir des opérateurs extérieurs. Ainsi, en ce qui concerne l'aménagement urbain et péri-urbain, le portage foncier peut être assuré par un établissement public foncier¹⁰⁴, qu'il soit local ou national. De même, s'agissant d'une

¹⁰⁰ C. Urb. Art. L.121-1-15, dernier alinéa et Art. R.122-5

¹⁰¹ C. Urb. Art. L.300-2

¹⁰² C. Urb. Art. L.212-1

¹⁰³ La ZAD s'applique à toutes les communes, dotées ou non d'un document de planification, et à toutes les zones identifiées par un tel document.

¹⁰⁴ Par exemple, c'est le cas du Village Vertical de Villeurbanne

opération menée dans le cadre d'un ZAC, le règlement de la ZAC n'autorise parfois la vente de droits à construire qu'à des professionnels de la construction, ce qui oblige les groupes d'habitants à conclure des partenariats avec ces professionnels¹⁰⁵. Par ailleurs, les opérations d'habitat participatif réalisées en ZAC doivent se soumettre au cahier des charges établi pour la zone, ce qui peut impliquer des contraintes techniques renforcées. Partant, on comprend mieux en quoi la reproductibilité des stratégies foncières et d'aménagement est indispensable pour que l'habitat participatif constitue à terme une véritable filière de production de logement.

En outre, les documents de planification doivent permettre et éventuellement inciter le développement de l'habitat participatif, via l'expérimentation et la généralisation de stratégies propices à sa diffusion.

§ 2 - Du discours volontariste à la mobilisation des outils de planification

Le discours politique selon lequel l'habitat participatif doit devenir une composante des politiques publiques n'est pas véritablement suivi d'effet si l'on en juge par le contenu des documents locaux mettant en œuvre les politiques de logement et d'urbanisme. Il fait parfois l'objet d'une affirmation timide et inégale dans des documents d'orientation stratégique (A). En revanche, il est quasi inexistant dans les documents d'urbanisme (B).

A - L'intégration de l'habitat participatif dans des documents stratégiques

D'ores et déjà, plusieurs collectivités ont promu la démarche de l'habitat participatif au sein d'un Agenda 21 local¹⁰⁶ ou de leur Programme Local de l'Habitat (PLH)¹⁰⁷. Il est intéressant d'observer que parfois le terme « habitat participatif » n'est même pas repris, préférant les notions d'habitat alternatif ou d'habitat innovant par exemple. Toutefois, par un effet d'entraînement, l'habitat participatif sort de la confidentialité et son inscription dans des documents stratégiques s'étend à des collectivités qui s'initient à peine à l'habitat participatif sur leur territoire. Une telle reconnaissance s'accompagne généralement de l'adhésion de la

¹⁰⁵ Cf. *Op. cit.* note 64

¹⁰⁶ C'est le cas, par exemple, des communes de Montreuil et Metz.

¹⁰⁷ On peut citer : Paris, Communauté Urbaine de Strasbourg, Grand Lyon, Communauté d'agglomération de Grenoble, Grand Toulouse, Lille métropole, etc.

collectivité au RNCHP et va dans le sens d'une intégration de l'habitat participatif dans les politiques publiques

Sans surprise, les Agendas 21 locaux présentent l'habitat participatif comme une modalité de mise en œuvre du développement durable, dont il satisfait plusieurs finalités telles que la cohésion sociale et intragénérationnelle, la production durable et la consommation responsable, etc. Sont mis en avant l'antispéculation, la constitution d'épargne, le démembrement de la propriété associée à un tiers secteur de l'habitat, etc. L'Agenda 21 sert de « vitrine » aux communes souhaitant valoriser leur action en faveur d'opérations en cours ou achevées et semble sceller leur engagement à accompagner les porteurs de projets. Toutefois, cette inscription traduit un engagement très relatif de la part des collectivités puisque l'Agenda 21 s'apparente davantage à une déclaration d'intention qu'à un serment d'agir.

Pour sa part, le PLH relève le niveau de contrainte pour les collectivités. Le PLH, dont l'objet est d'assurer une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements et de favoriser la mixité sociale, doit indiquer les moyens fonciers qui seront développés par les communes et les EPCI pour l'atteinte de ses objectifs. Un nombre croissant de PLH développent des actions dédiées à l'habitat participatif : la question des opportunités foncières est une constante. En l'absence de réflexion approfondie et de débat lors de l'élaboration des fiches-actions, la portée de ces PLH en matière d'habitat participatif laissent circonspects certains chercheurs¹⁰⁸. Néanmoins, l'inscription de l'habitat participatif dans le PLH complète la logique contractuelle induite par les appels à projets, reposant sur la négociation entre partenaires : c'est une première étape vers l'encadrement réglementaire des opérations d'habitat participatif. En rattachant l'habitat participatif à une politique intercommunale, une telle inscription constitue un élément facilitateur – voire indispensable – pour ensuite agir par quelque moyen que ce soit : appel à projet, création d'une ZAD ou d'une ZAC, mise à disposition simple, etc. Mais il convient de préciser qu'en l'absence de PLH, la commune peut néanmoins délibérer pour définir le cadre des actions qu'elle entend mettre en œuvre pour mener à bien un programme de construction de logements locatifs sociaux : dans le contexte de l'habitat participatif, cela peut consister à valider la démarche, sans que le PLH n'intervienne dans ce sens.

Le PLH n'étant pas opposable et l'agenda 21 n'étant pas contraignant, la portée des outils mobilisés est sans commune mesure avec l'ambition affichée des collectivités. Mais

¹⁰⁸ Cf. *Op. cit.* note 68

l'intégration de l'habitat participatif à ces documents favorise la mise en place de conditions propices à son développement. En particulier, l'inscription dans un PLH permet de préciser les moyens privilégiés pour soutenir l'habitat participatif, tels que la réservation de terrains constructibles, la définition des conditions d'appui aux initiatives individuelles, la mise en œuvre d'études de faisabilité, etc. Elle donne également des indications sur les types de partenaires recherchés par la collectivité pour développer conjointement l'habitat participatif sur son territoire : groupes d'habitants en autopromotion ou coopérative, associations destinées à l'accompagnement des porteurs de projet, habitants-candidats ou habitants initiateurs, etc.¹⁰⁹. Le PLH donne également des indications budgétaires, en fonction des actions envisagées. En outre, le concept d'habitat participatif peut être relié au Plan climat Energie ou encore renvoyer à la démarche écoquartier. L'habitat participatif peut aussi être associé à des problématiques spécifiques du territoire considéré, telles que par exemple le logement des personnes âgées¹¹⁰.

En somme, le PLH n'envisage pas uniquement l'accompagnement de collectifs habitants et le développement d'opérations d'habitat participatif mais considère également leur intégration dans une politique territoriale comportant à la fois un volet relatif à l'aménagement et un volet social. Plusieurs projets récemment mis en œuvre se sont appuyés sur les axes développés au sein des PLH.

Sous l'effet de la loi NOTRe¹¹¹, un autre document de planification est en passe compléter la « boîte à outils » des collectivités désireuses d'intégrer de nouvelles méthodes en matière d'habitat : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ce schéma a vocation à remplacer un certain nombre d'autres schémas régionaux, à la discrétion des régions, et doit fixer des objectifs dans différents domaines dont l'habitat. Est donc envisageable une inscription de l'habitat participatif au sein de ce document, selon des modalités comparables au PLH, dans le cadre d'une politique qui s'intéressera davantage à l'équilibre entre territoires. En outre, ce schéma, dont l'application est différée à l'été 2016, aura une valeur prescriptive : les règles générales intégrées au fascicule de ce schéma s'imposeront aux SCoT et PLU. A l'heure actuelle, il est difficile d'y voir une véritable avancée en matière d'aménagement, qui profiterait indirectement à l'habitat participatif. Nul ne sait quel sera le rapport de prescription établi avec les autres documents de

¹⁰⁹ Cf. *Op. cit.* note 64, p. 379

¹¹⁰ Voir par exemple Saint Briec Agglomération, projet de PLH adopté le 15/12/11, p. 130 (Cité par Camille DEVEAUX, *op.cit.* note 64, p. 333)

¹¹¹ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, publiée au JO le 8 août 2015, Art. 10

planification – conformité, compatibilité, compatibilité limitée, simple prise en compte – et donc le niveau de contrainte pour les communes et les intercommunalités. De plus, on peut douter du fait que ce « super-schéma » soit à même de remplir toutes les fonctions dévolues aux schémas sectoriels.

D’ores et déjà, des outils opérationnels sont contenus dans le PLU, qui fixe les règles générales d’utilisation des sols. Ces moyens demeurent cependant sous-exploités par les communes.

B - L’intégration de l’habitat participatif dans des documents d’urbanisme

Le potentiel contenu dans le concept d’habitat participatif nous permet d’affirmer qu’il répond aux objectifs de développement durable fixés à l’article L.121-1 du code de l’urbanisme concernant les SCoT, PLU et cartes communales. Par voie de conséquence, l’inscription de l’habitat participatif dans l’un de ces documents ne pose pas de difficulté *a priori*.

Au contraire, il semble tout à fait naturel que le PLU ou le PLUI s’y réfèrent dans le Projet d’Aménagement et de Développement Durable (PADD). Pourtant, l’habitat participatif est bien moins mentionné dans les PLU qu’il ne l’est dans les PLH¹¹², où il n’est déjà pas très fréquent. Le PADD n’étant pas opposable, une telle mention ne constituerait qu’un encouragement à diversifier les modes de production du logement sur le territoire considéré, sans pour autant faire peser une obligation de moyens sur la collectivité. Conformément à la vocation du PADD, l’introduction de l’habitat participatif serait un moyen d’élargir la palette des outils mobilisables par les communes. De même, aucun SCoT ne s’est encore emparé du concept d’habitat participatif, alors même qu’il peut participer à la restauration d’un équilibre entre territoires. Le SCoT doit notamment déterminer les objectifs territorialisés d’offre nouvelle de logements : potentiellement, il peut donc exercer une influence sur l’implantation géographique des projets d’habitat participatif, influence d’autant plus grande qu’il est opposable. Pour expliquer l’inexistence de l’habitat participatif dans les PLU ou les SCoT, on peut considérer que le manque de reproductibilité est un élément défavorable, car il soulève une incertitude quant aux outils d’intervention appropriés.

¹¹² Françoise Zitouni relève l’exemple du PLU de Montreuil-sous-Bois. Cf. *Op. cit.* note 90, p.110

Quoi qu'il en soit, dans l'hypothèse où un PLU intégrerait l'habitat participatif, il ne pourrait favoriser ce type de logement au détriment des autres types de construction. En effet, le PLU ne peut pas imposer qu'une zone soit strictement consacrée à l'implantation d'une forme de construction plutôt qu'une autre. Cette circonstance est d'ailleurs rappelée par F. Zitouni, qui précise que « *de telles distinctions, fondées sur le régime juridique des logements ou le statut de leurs occupants, excèdent les limites du contrôle administratif de la destination des immeubles d'habitation, quand bien même elles seraient justifiées par des motifs d'urbanisme* »¹¹³. Or, dans la logique concurrentielle qui est celle de la production de logements, cette restriction rend plus difficile l'émergence d'une filière alternative.

Au-delà du zonage *stricto sensu*, il n'est toutefois pas impossible de destiner un secteur à l'habitat participatif au sein d'une zone définie par le PLU. En effet, la collectivité peut instituer des servitudes de logement dans des secteurs situés au sein des ZU et des ZAU¹¹⁴, et ce pour remplir l'objectif de mixité. Dans un tel secteur, la collectivité élabore un programme de logements mixtes. Ainsi, elle ordonne l'implantation de telle ou telle catégorie de logements : l'habitat participatif ne constitue pas en tant que tel une catégorie de logements dont la collectivité peut imposer l'implantation, mais il peut s'intégrer à l'une de ces catégories, tels que les logements en accession à la propriété ou les logements sociaux par exemple. La collectivité définit également le nombre et la proportion de ces logements dans le programme. Naturellement, le projet d'habitat participatif qui serait soutenu dans ce cadre doit intégrer les problématiques du secteur, pour restaurer l'équilibre souhaité entre les populations.

Mais la véritable difficulté de cette méthode réside dans l'interprétation que les collectivités font classiquement de la notion de mixité sociale : la plupart tend à réduire cette exigence à la satisfaction des quotas de logements sociaux imposés par la loi SRU. De même, la notion de diversité de l'habitat est souvent appréhendée comme un problème de répartition entre parc public et parc privé, tandis que l'article R.111-1-1 du code de la construction et de l'habitation énumère différentes catégories de logements : pour chacune de ces catégories, le législateur donne une définition fonctionnelle qui ignore la distinction public/privé. C'est pourquoi cette faculté de mettre en œuvre des servitudes de logement sur le fondement de la mixité sociale induit dans de nombreux cas un partenariat avec un bailleur social, et ce d'autant plus si les porteurs d'un projet d'habitat participatif souhaitent obtenir des prêts aidés. On peut légitimement espérer une évolution des représentations en matière de diversité

¹¹³ *Ibid*, p.111

¹¹⁴ C. Urb. Art. L.123-1-5 16° et Art. L.123-2 b

de l'habitat et de mixité sociale du fait de la modification de l'article L.121-1, 2° du code de l'urbanisme par la loi ALUR. En effet, les documents d'urbanisme doivent assurer la mise en œuvre de la mixité sociale dans des conditions propres à la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs « de l'ensemble des modes d'habitat ». L'institution de servitudes de logement pourrait, à l'avenir, se fonder sur cette conception de la mixité sociale.

Ces éléments sont révélateurs d'une difficulté plus globale : la pratique du zonage, que ce soit dans le cadre d'un PLU ou de tout autre document d'urbanisme, s'oppose par principe à la mise en œuvre d'une mixité fonctionnelle, et non plus simplement sociale. Au contraire, tout porte à croire qu'elle favorise les ségrégations – en déterminant avec précision les fonctions urbaines admises dans une zone strictement délimitée –, là où les habitants, en fonction de leurs besoins et de leurs modes d'habiter, pourraient eux-mêmes conditionner l'émergence de telle ou telle fonction urbaine. Là encore, il s'agirait de dépasser la conception restrictive de la notion de mixité et les méthodes qui lui sont associées.

Selon certains commentateurs, le SCoT et le PLU, bien qu'ils ne soient pas conçus pour cela, auraient semble-t-il toutes les qualités pour permettre une meilleure diffusion de l'habitat participatif. C'est considérer que les SCoT et, plus encore les PLU, n'ont pas vocation à traiter exclusivement d'urbanisme. Ils devraient prendre en compte des considérations sociales étrangères à leur objet initial. De ce point de vue, la faible représentation dans ces documents de l'habitat participatif – qui se situe au carrefour du social, du logement, de l'urbanisme, voire de l'environnement – témoigne de la difficile mise en œuvre du principe d'intégration par les pouvoirs publics. Dans la pratique, le principe d'intégration est souvent réduit à un principe de conciliation, ce à quoi ne peut échapper l'habitat participatif lorsqu'on envisage son inscription dans les documents d'urbanisme.

En outre, d'un point de vue plus pragmatique, les collectivités se situent actuellement en phase d'expérimentation : ce n'est que lorsque cette phase sera franchie que pourra être envisagée une intervention réglementaire favorable à l'habitat participatif et aux partenariats entre collectivités et porteurs de projets.

L'ultime obstacle au développement de l'habitat participatif, soutenu localement par les collectivités, réside dans les difficultés propres à la mise en œuvre de partenariats public-privé, et plus généralement à la mise en œuvre de l'urbanisme négocié. Le droit positif, bien qu'il tende à libéraliser ces pratiques, ne donne pas suffisamment de garanties pour la mise en place et la pérennité des opérations.

Section 2 - Le dépassement souhaité mais incertain des inconvénients inhérents aux partenariats public-privé

Les partenariats entre porteurs de projets et collectivités comportent un certain nombre de facteurs d'incertitude dont la gestion peut s'avérer délicate (§1). Les risques sont accrus lorsque l'objet du partenariat porte sur une opération foncière. Plusieurs dispositifs récents peuvent être envisagés pour sécuriser l'intervention des collectivités en matière foncière (§2).

§ 1 - La gestion délicate des facteurs d'incertitude

De la conception à la réalisation du projet, De nombreux facteurs d'incertitude jouent de part et d'autre. Tout d'abord, le multisociétariat est susceptible de convertir l'accompagnement des collectivités en une forme de pilotage public (A), au détriment des porteurs de projets. Mais, parallèlement, la durée de l'opération est un enjeu qui pèse sur les finances publiques et peut encourager la collectivité à se montrer plus pressante avec le groupe d'habitants (B).

A - Entre accompagnement et pilotage public : les méfaits du multisociétariat

Le degré d'implication des collectivités dans les projets d'habitat participatif varie substantiellement selon les cas, allant du simple conseil à la fourniture de moyens matériels plus ou moins conséquents. De fait, les collectivités comme les groupes d'habitants ayant à défendre des intérêts qui leur sont propres, il n'est pas évident de trouver le juste équilibre entre accompagnement et encadrement. De ce point de vue au moins, les partenariats public-privé développés avec les particuliers ne peuvent être assimilés aux autres formes de partenariats mixtes. La perte d'autonomie du collectif habitant entraînerait *de facto* une dénaturation plus ou moins relative du projet. Or, la prise en charge, même partielle, de la maîtrise d'ouvrage, les conditions enfermées dans les appels à projets, les délais et l'inexpérience des porteurs de projets, ainsi que la question des droits à terme sur l'ouvrage, sont autant d'éléments susceptibles de déséquilibrer le partenariat établi, au profit de la collectivité locale. En outre, comme l'évoque B. François¹¹⁵, l'expérience des SACICAP

¹¹⁵ Cf. Bénédicte FRANCOIS, « Les enjeux juridiques de l'habitat coopératif » in LEROUSSÉAU N. (dir.), *L'habitat coopératif*, Michel Houdiard éditeur, 2014

(Sociétés Anonymes Coopératives d'Intérêt Collectif pour l'Accession à la Propriété) nous donne un aperçu des inconvénients liés au multisociétariat.

Ces sociétés, instaurées en 2006¹¹⁶ pour favoriser l'habitat coopératif, sont ouvertes à la participation des collectivités. Elles ont un double objet : d'une part, à titre principal, réaliser une opération d'accession à la propriété à destination des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds déterminés pour PTZ ; à titre subsidiaire, notamment dans un objectif de mixité sociale, toutes opérations d'aménagement destinées en tout ou partie à des opérations d'habitat ainsi que toutes opérations de construction, de rénovation et de prestation de services liées à l'habitat. Les associés de la SACICAP sont ses salariés, les bénéficiaires des opérations d'accession à la propriété, les collectivités locales ou leurs groupements¹¹⁷ l'organisme HLM compétent dans la région, et éventuellement toute personne contribuant à la réalisation de l'objet de la société.

Les textes organisent un système extrêmement complexe dans lequel les collectivités peuvent avoir un poids plus important que les bénéficiaires des opérations, notamment eu égard à la répartition des associés entre différents collèges et aux conditions de seuil pour la répartition des droits de vote : *« on n'a pas manqué d'évoquer les tensions qui peuvent apparaître entre les différents groupes d'associés et l'on a dénoncé le risque de transformer les SACICAP en organismes parapublics »*¹¹⁸. A en juger par les garde-fous prévus par la loi ALUR s'agissant des sociétés d'habitat participatif, qui se limitent en réalité au plafonnement à 30% de la participation des personnes publiques, le risque de dérive existe bel et bien dans ce cadre également. En effet, rien ne permet concrètement de limiter l'ingérence des collectivités locales dans les décisions des habitants.

Pour autant, la mise en place d'un partenariat avec un collectif habitant n'est pas neutre pour la commune ou le groupement concerné : l'instabilité du groupe peut retarder, voire empêcher, la mise en œuvre du projet, et générer du même coup une perte sèche pour la collectivité locale. L'instabilité du groupe, dans du point de vue de sa composition que de son fonctionnement, peut placer contre son gré la collectivité en position de médiateur. Ainsi, selon la nature et l'importance du projet, les appels à projets recourent à deux méthodes de sélection : soit la collectivité recrute des groupes-candidats ; soit elle sélectionne les ménages

¹¹⁶ Ordonnance 2006-1048 du 25 août 2006 relative aux sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété

¹¹⁷ Par exception, car en principe, les collectivités locales ne peuvent pas participer au capital des sociétés commerciales n'ayant pas pour objet l'exploitation d'un service public communal ou toute activité d'intérêt général. Cf. Bénédicte FRANCOIS, *op. cit.* note 115

¹¹⁸ Cf. *Ibid.* p.62

volontaires. L'enjeu est la cohésion ultérieure du collectif habitant, la seconde méthode pouvant donner lieu la revendication d'intérêts individuels, sans rapport avec l'esprit de l'habitat participatif. Toutefois, la cooptation entre habitants, qui constitue l'un des fondements de la démarche, peut se heurter au principe d'égalité entre citoyens dont les collectivités doivent assurer le respect. De même, dans le cadre d'une opération intégrant des logements sociaux, la cooptation peut se révéler incompatible avec les règles d'attribution desdits logements.

Par conséquent, rien ne garantit *a priori* le rapprochement des intérêts des différents acteurs impliqués dans une opération d'habitat participatif : les partenariats se mettent en place sur fond de négociations et de concessions. Ces négociations prolongent d'autant la réalisation de l'opération, ce qui dissuade certaines collectivités d'agir.

B - Les incertitudes relatives à la durée de l'opération

D'après la littérature sur le sujet, et notamment la thèse de Camille Deveaux, la durée qui sépare un projet d'habitat participatif de sa réalisation effective est d'au moins 5 ans¹¹⁹. Contrairement à ce qu'il serait tentant de croire, le soutien d'une collectivité, en particulier sur le foncier, n'accélère pas nécessairement ce délai. Ce peut même être l'inverse, comme le souligne Y. Maury : dans les ZAC, « *la durée nécessaire à la viabilisation du terrain accroît les délais nécessaires au projet de 2 ans* »¹²⁰. Ce n'est pas une surprise sachant que, d'une manière générale, le délai qui sépare la décision politique des premières livraisons est d'environ 5 à 6 ans : intégrer de l'habitat participatif nécessite généralement plus de temps encore. On notera, à titre d'illustration, que le projet du Village Vertical, au sein de la ZAC des Maisons Neuves à Villeurbanne, a débuté en 2005, à l'initiative d'un groupe de dix ménages. La construction a commencé en 2011 pour être livrée en 2013.

La recherche de critères reproductibles doit, entre autres, conduire à une amélioration des délais. Pour gagner du temps sur ces négociations et garantir une meilleure sécurité des opérations, les appels à projets organisent des délais assez brefs qui ne laissent que peu de place à la tergiversation. Dans la majorité des cas, il faut compter 18 mois entre le dépôt des candidatures et la sélection finale : ce délai apparaît relativement court pour qu'un groupe se forme, développe des interactions et prenne des décisions stratégiques engageant l'avenir de

¹¹⁹ Cf. *Op. cit.* note 64, p. 218

¹²⁰ Cf. Yann MAURY., *Les coopératives d'habitants*, Bruylant, 2011, p.369

ses membres. En témoigne la procédure mise en place par la ville de Paris prévoyant trois phases de 6 mois. On le comprend, le recours à des professionnels pour accompagner le groupe est d'autant plus important.

Mais en amont du projet lui-même, lorsqu'une collectivité envisage de réserver des parcelles pour produire de l'habitat participatif, les aléas retardant la réalisation de l'opération revêtent une importance plus ou moins forte en fonction de la formule choisie pour assurer le portage des terrains. En effet, les immobilisations foncières ne sont pas sans effets car la détention d'un terrain constitue un coût pour la collectivité. Lorsqu'elle réalise des réserves foncières, elle doit prévenir l'apparition de plus-values d'anticipation, auxquelles s'ajoutent, dans les zones urbanisées, une valeur vénale des terrains nécessairement plus élevée qu'en périphérie, ce qui augmente d'autant le risque de perte en cas d'échec de l'opération. Ces circonstances voudraient que la collectivité n'achète les terrains dont elle a besoin pour réaliser l'opération qu'au dernier moment. Evidemment, cela ne vaut pas uniquement pour l'habitat participatif, mais bien pour toute opération d'aménagement. Toutefois, le temps dévolu aux négociations avec les habitants et à la viabilisation du projet, accroît le niveau d'incertitude, dans un contexte qui pousse les opérateurs publics à concevoir des opérations autofinancées.

Certaines collectivités peuvent donc être dissuadées de mettre en œuvre des opérations d'habitat participatif sur leur territoire, du fait du risque financier engendré par le ralentissement de l'opération. Pourtant, l'urbanisme négocié est amené à prendre une place de plus en plus importante au sein des politiques d'aménagement. Déjà, certaines procédures de concertation contraignent les aménageurs à moins de précipitation. On peut donc faire le pari que la multiplication des expérimentations permettra, à terme, de lisser les écarts de temps entre la réalisation d'opérations d'aménagement « standard » et la réalisation d'opérations d'habitat participatif.

Certains territoires étant plus touchés par la crise du logement, une ordonnance du 3 octobre 2013 entend réduire la durée des formalités nécessaires à la réalisation des projets. C'est l'objet de la Procédure Intégrée pour le Logement (PIL), applicable uniquement dans les unités urbaines énumérées par le code général des collectivités territoriales, qui regroupe, d'une part, la mise en compatibilité d'un ou plusieurs documents d'urbanisme et, d'autre part, l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme. La PIL permet également de modifier certaines SUP qui empêcheraient la réalisation de l'opération. Conçue conformément au principe de mixité sociale, l'opération de construction ou d'aménagement doit comporter principalement des logements et poursuivre une finalité d'intérêt général. Rien

n'exclut a priori l'habitat participatif du champ d'application de l'art. L.300-6-1 du code général des collectivités territoriales. Au contraire, cette procédure peut faciliter la mise en œuvre de projets et concourir à accélérer leur réalisation effective dans les zones de tensions urbaines reconnues.

Outre la PIL, d'autres dispositions récentes peuvent faciliter l'intervention foncière des collectivités en faveur des porteurs de projets d'habitat participatif. L'objectif n'est plus de réduire la durée des formalités mais de pallier les inconvénients du portage lorsqu'il est assumé par les collectivités.

§ 2 - Les innovations légales favorables à l'intervention foncière des collectivités

Outre la reconnaissance de l'habitat participatif, la loi ALUR a créé les Organismes de Foncier Solidaire aux fins de faciliter la construction de logements (A). Par ailleurs, ces organismes ou les collectivités peuvent désormais mettre en œuvre des baux de longue durée spécifiques pour les particuliers (B).

A - Un organisme dédié au portage foncier

En premier lieu, comme on a pu le voir, une première difficulté repose sur le portage des terrains. Ainsi, pour réaliser des opérations d'aménagement, la collectivité s'appuie d'ordinaire sur des établissements publics fonciers et plus particulièrement les établissements publics fonciers locaux (EPFL), sur des établissements publics d'aménagement ou encore sur des sociétés d'économie mixte d'aménagement. Dès lors, ces acteurs assurent le portage foncier. Toutefois, en raison de leur but lucratif, le recours à ces opérateurs ne paraît pas approprié dans le cadre d'une opération d'habitat participatif impliquant des particuliers, et non des promoteurs ou aménageurs privés. La loi ALUR a donc créé les organismes de foncier solidaire (OFS), directement inspirés des *Community Land Trusts*.

Ces organismes à but non lucratif, ont pour objet l'acquisition et la gestion de terrains, bâtis ou non, en vue de construire des logements et des équipements collectifs. Les OFS consentent des baux à longue durée sur leurs biens, en vue de la location ou de l'accession à la propriété des logements, à usage d'habitation principale ou mixte, à des conditions de

ressources, de loyers et, le cas échéant, de prix de cession¹²¹. Selon B. Wertenschlag, il ne s'agira pas d'accession à la propriété au sens strict du terme. D'après ses explications, l'OFS consent tout d'abord un bail emphytéotique à un promoteur, qui lui-même cède son bail en tranches à différents ménages. Les cessionnaires sont ainsi logés pour la durée restant à courir. Même si la manœuvre vise principalement les opérations de promotion immobilière sociale, une intervention dans le cadre d'un projet d'habitat participatif paraît tout à fait envisageable. L'OFS se veut être un élément facilitateur de la production de logements et peut inciter les collectivités à développer des opérations d'habitat participatif sur leur territoire.

La loi ALUR n'avait pas doté les OFS de moyens propres à remplir leurs missions. Mais ils ont désormais la possibilité de mettre en œuvre des baux de longue durée, de type « baux à construction », destinés aux particuliers.

B - Des baux de longue durée destinés aux particuliers

Postérieurement à la loi ALUR, deux nouveaux baux de longue durée ont été créés en vue de favoriser le logement intermédiaire. D'abord, une ordonnance du 20 février 2014¹²² a créé le bail réel immobilier relatif au logement (BRILO), applicable dans les zones dites tendues¹²³. Puis, la loi Macron¹²⁴ a introduit le bail réel solidaire, spécifiquement conçu pour l'action des OFS.

Ces créations sont intéressantes du point de vue de l'habitat participatif. En effet, les baux à construction que l'on qualifiera de « classiques » ont été largement détournés de leur vocation initiale pour pouvoir mettre des terrains à disposition des particuliers. Or, cette nouvelle génération de baux à longue durée est spécifiquement conçue pour les particuliers et pour pérenniser les opérations de logements intermédiaires.

Un projet d'habitat participatif peut relever de cette catégorie d'opérations en visant ceux qui ne peuvent prétendre aux logements sociaux mais dont les ressources ne permettent pas non plus l'accès ou le maintien dans le parc privé. Ces dispositifs permettent à une

¹²¹ C. Urb. Art. L.329-1

¹²² Ordonnance n°2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire, publiée le 21 février 2014

¹²³ D'une part, les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telles que définies par l'art. 232 du code général des impôts (communes assujetties à la taxe sur les logements vacants) ; d'autre part, les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique énumérées par le décret pris pour application de l'art. 302-5 du code de la construction et de l'habitation.

¹²⁴ Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, publiée au JO le 7 août 2015

collectivité de valoriser un foncier par la réalisation d'un programme de logements tout en s'assurant que l'effort consenti sur le prix du terrain ne sera pas détourné à des fins spéculatives.

Ces innovations sont importantes du point de vue symbolique. En effet, il convient de souligner que, à l'image de nombreux autres pays tels que l'Angleterre ou les Pays-Bas, la France reconnaît enfin l'existence d'une forme de « propriété » temporaire, en rupture avec sa conception civiliste de ce droit. Cette innovation fait donc écho aux valeurs portées par les tenants de l'habitat participatif, qui prônent que le droit de propriété ne peut être intangible.

Conclusion

Au terme de nos recherches, il nous semble que les obstacles résultant du droit applicable ne justifient pas, à eux seuls, la difficile mise en œuvre d'opérations « mixtes » - c'est-à-dire associant acteurs institutionnels et particuliers. En effet, la définition des rôles s'avère cruciale. Quand s'adresse-t-on à l'habitant ou à l'associé ? La collectivité agit-elle en tant qu'autorité administrative ou comme partenaire au projet ? Une certaine confusion des genres est donc susceptible de nuire au bon déroulement de l'opération et n'est pas sans conséquences sur le plan juridique. Cela étant, ce phénomène n'est pas propre à l'habitat participatif : il est largement observable dans toute opération d'urbanisme négocié.

D'ailleurs, l'apport de l'habitat participatif à l'urbanisme négocié est d'une importance notable, en plaçant l'habitat au cœur des décisions le concernant. L'habitat participatif reposant sur un processus d'apprentissage collectif, il dément quelque peu le rôle prééminent de l'expert. Même si la plupart des appels à projets imposent une assistance à maîtrise d'ouvrage, on tend à s'éloigner des procédés technocratiques de fabrication de la ville. En somme, il s'agit là d'un juste retour de la ville à ses habitants. Il n'est toutefois pas exclu que ce phénomène fasse l'objet d'une récupération politique, revisitant par ce biais une forme de socialisme municipal, mais dont la portée serait néanmoins limitée, entre autres, par les conditions développées dans ce mémoire.

Il convient de rester vigilant néanmoins car, malgré les limites exprimées, le soutien public de l'habitat participatif comporte le risque d'ouvrir la voie à une forme de clientélisme, amoindrissant ainsi la dimension communautaire des projets. Ce peut être le cas, en particulier, lorsqu'une collectivité lance un appel à projet, sélectionne les candidats et conditionne l'aide apportée au respect d'un cahier des charges. En effet, à trop vouloir bien faire et aider les collectifs habitants, le projet d'habitat participatif pourrait être « vidé de sa substance ». En particulier, une fois la construction achevée et les logements investis, il est possible que la dimension participative décline au fur et à mesure des départs et des arrivées d'habitants. Une scission entre habitants historiques et nouveaux habitants placerait la collectivité dans un rôle non défini, selon son emprise sur les logements.

Ainsi, il ne suffit pas d'estampiller un projet « habitat participatif » pour qu'il le soit réellement et le demeure jusqu'à son terme. Dans une certaine mesure, on peut dire que le

degré d'influence du collectif habitant sur l'opération détermine s'il s'agit d'un projet d'habitat participatif « authentique ». Toutefois, les projets actuels ont semble-t-il intégré le concept de participation, qui induit un dialogue à la fois horizontal – c'est-à-dire entre associés et / ou entre habitants - et vertical – dialogue entre les différents niveaux d'acteurs que sont les habitants, les collectivités impliquées et l'éventuel bailleur.

Dans l'absolu, les habitants devraient pouvoir déterminer le cadre de leur coopération avec les acteurs institutionnels, ce que ne permettent pas les dispositifs participatifs classiques. Dès lors, se met en place une forme de collaboration qui doit permettre une relative indépendance des habitants, même si l'on n'est déjà plus dans l'autogestion revendiquée des premiers militants. Les négociations entre partenaires doivent également porter sur les objectifs assignés au projet. Cela ne vaut évidemment pas dans le cadre des appels à projets : ces objectifs sont contenus dans le cahier des charges ce qui réduit l'influence des porteurs de projets en tant que force de proposition. Il est d'ailleurs regrettable que la loi ALUR n'ait pas encadré les conditions de mise en œuvre des appels à projets pour préserver le rôle moteur des habitants.

Ainsi, le respect de cet ensemble d'éléments constitue un rempart contre une éventuelle dénaturation de l'habitat participatif, concept qui se définit davantage par son processus de mise en œuvre que par son objet.

Jusqu'à présent, l'intégration de l'habitat participatif au sein de l'action publique locale s'est faite de manière résiduelle. En outre, il est trop tôt pour dire si l'intérêt manifeste des collectivités territoriales pour l'habitat participatif est le fruit d'un « effet de mode », dû à une action de lobbying intelligemment menée, ou témoigne d'un renouveau des conceptions en matière d'aménagement. Par conséquent, nul ne peut présumer du succès à venir de l'habitat participatif du fait de sa libéralisation par la loi ALUR, aussi bien auprès des citoyens que des autorités locales. La concrétisation de plusieurs projets reposant sur des partenariats public-privé donne de solides raisons d'être optimiste. Un effort reste à accomplir s'agissant de l'intégration de l'habitat participatif dans les documents de planification, étape incontournable pour que ce mode de production de logement constitue une alternative à la promotion privée et au logement social. Là encore, il est permis d'être confiant eu égard à l'évolution générale des principes d'action publique et de l'idée démocratique.

Bibliographie

I. Ouvrages juridiques

AUBY Jean-Bernard, *Droit de la ville : du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, LexisNexis, Paris, 2013

LE COQ Vincent, *Le droit du projet de développement durable de la ville : essai sur l'émergence d'un droit public de la confiance*, PULIM, Limoges, 2009

II. Ouvrages non juridiques / Ouvrages pluridisciplinaires

ATTAR Michèle, LOURIER Vincent, VERCOLLIER Jean-Michel, *La place de la forme coopérative dans le secteur de l'habitat en France*, PUCA, Paris-La Défense, 1998

BACQUE Marie-Hélène, SINTOMER Yves (dir.), *La Démocratie participative. Histoire et généalogie*, La Découverte, Paris, 2011

BIAU Véronique, TAPIE Guy (dir.), *La fabrication de la ville. Métiers et organisations*, Parenthèses, Marseille, 2009

BONNEVAL Loïc, ORTAR Nathalie (dir.), *Logement et politique(s) : un couple encore d'actualité ?*, L'Harmattan, Paris, 2014

CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, Paris, 1999

DRIANT Jean-Claude, *Les politiques du logement en France*, La Documentation française, Paris, 2010

GODIER Patrice (dir.), TAPIE Guy, DARROMAN Mélanie, GAUDIBERT Françoise, RINGON Gérard, *Négociateur pour expérimenter : fabriquer les espaces publics*, PUCA, Paris, 2011

LEROUSSEAU Nicole (dir.), *L'habitat coopératif*, Michel Houdiard éditeur, Paris, 2014

MAURY Yann (dir.), *Les coopératives d'habitants : méthodes, pratiques et formes d'un autre habitat populaire*, Bruylant, Bruxelles, 2011

MOQUAY Patrick, BLATRIX Cécile, TAPIE-GRIME Muriel (dir.), *Développement durable et démocratie participative : la dynamique performative locale*, PUCA, La Défense, 2007

III. Articles juridiques

CHANTEPIE Gaël, LEBLOND Nicolas, « L’habitat participatif institutionnalisé par la loi ALUR : coopératives d’habitants et sociétés d’autopromotion », *RDTI*, Numéro spécial loi ALUR, supplément au n°2, 01/07/2014, p. 83

GAUDEMET Yves, « Actualité de la dissociation des droits sur le sol en droit public », *RDI*, n°1, 12/01/2009, p.8

LAMBERT-HABIB Marie-Laure, « Comment introduire des critères de développement durable dans les opérations d’aménagement urbain ? », *RFDA*, n°4, 10 juillet 2006, p. 759

LEBATTEUX-SIMON Agnès, « Les alternatives à la copropriété », *Loyers et copropriété*, n°1, 01/01/2015, p. 7

LE CORRE Laurent, « Nouveaux projets, nouveaux montages ? », *La Revue Foncière*, n°5, mai-juin 2015

LEROUSSEAU Nicole, « La promotion de l’habitat alternatif : habitat participatif, habitat léger ou mobile », *Lamy des collectivités territoriales*, n°104, 01/09/2014, p. 56

PAINCHAUX Mélanie, « Les nouvelles sociétés de construction », *RDI*, n°5, 01/05/2014, p. 282

PERINET-MARQUET Hugues, « Actualité de la dissociation des droits sur le sol en droit privé », *RDI*, 2009, p. 16

SIZAIRE Christophe, « Les sociétés d’habitat participatif : une nouvelle forme d’accès au logement ? », *Construction-Urbanisme*, n°5, 01/05/2014, dossier 9, p. 54

WERTENSCHLAG Bruno, « Loi ALUR et logement social », *AJDI*, n°5, 01/05/2014, p. 351

ZALEWSKY-SICARD Vivien, « Le droit immobilier dans le projet de loi Macron », *Gazette du Palais*, n°60-62, 01/03/2015, p. 5

ZALEWSKY-SICARD Vivien, « Les apports du dispositif « Duflot » au droit de la construction », *Droit et patrimoine*, n°237, 01/06/2014, p. 60

IV. Articles non juridiques

ARGOUD Dominique, « L’habitat groupé : une alternative à la maison de retraite », Cleirppa, Hors-série, 11/2011, p. 5 [disponible sur <<http://www.fondationdefrance.org/>>, consulté le 17/06/2015]

BACQUE Marie-Hélène, CARRIOU Claire, « La participation dans l’habitat, une question qui ne date pas d’hier », *Métropolitiques*, 11 janvier 2012 [disponible sur <<http://www.metropolitiques.eu/>>, consulté le 20 avril 2015]

CARRIOU Claire, RATOUIS Olivier, SANDER Agnès, dossier « Effervescences de l’habitat alternatif », *Métropolitiques*, 11 janvier 2012 [disponible sur <http://www.metropolitiques.eu/>, consulté le 20 avril 2015]

CARIOU Emilie, « Habitat groupé et organisme HLM : une utopie réalisable et reproductible ? », *Revue internationale de l’économie sociale*, n°323, 2012, p. 29

DEVEAUX Camille, « De l’expérimentation à l’institutionnalisation : l’habitat participatif à un tournant ? », *Métropolitiques*, 23 janvier 2012 [disponible sur <http://www.metropolitiques.eu/>], consulté le 20/04/15]

FREITAG Barbara, « Le familistère de Guise, un projet utopique réussi », *Diogène*, 1/2005, n° 209, p. 105

MAURY Yann, « De l’utopie à la réalité. Les coopératives d’habitants au service du logement abordable », *Etudes foncières*, n°158, 2012, p. 26

V. Thèse

DEVEAUX Camille, *L’habitat participatif : de l’émergence d’une initiative habitante à son intégration dans l’action publique*, Thèse en aménagement de l’espace et urbanisme, sous la direction de Jean-Claude Driant, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2013

VI. Colloques

DEVEAUX Camille, « Habitat participatif et acteurs institutionnels de la production de l’habitat : quels effets ? », Communication lors de la *Deuxième journée doctorale sur la participation de public et la démocratie participative*, Ecole des hautes études en sciences sociales, Paris, 18 octobre 2011, [disponible sur <http://www.participation-et-democratie.fr/>, consulté le 27 mai 2015]

LEROUSSEAU Nicole, MANSON Corinne, « Les réseaux de l’habitat participatif : représentation et promotion d’un nouveau secteur de l’économie sociale et solidaire », XIIIèmes rencontres du RIUESS (« Réseau inter-universitaire de l’économie sociale et solidaire », Angers, 5-7 juin 2013 [PDF disponible sur <http://base.socioeco.org>], consulté le 17/06/2015]

MAURY Yann, « Les coopératives d’habitants : de l’habitat insalubre et illégal à l’éco-habitat », Communication lors du colloque *Habitat partagé : un enjeu pour la ville durable*, Lyon, ENS-LSH, 17-18 novembre 2009

ORAZIO (d’) Anne, « L’habitat participatif, entre innovation et recyclage. Regards sur des expériences alternatives « ordinaires » », Communication aux 12èmes rencontres du Réseau Inter-Universitaire de l’Economie Sociale et Solidaire, L’économie sociale et solidaire face

aux défis de l'innovation sociale et du changement de société, Université de Lorraine, Nancy, 6-8 juin 2012 [PDF disponible sur <<http://base.socioeco.org>>, consulté le 17/06/2015]

TOZZI Pascal, D'ANDRÉA Nicolas, LAUGAA Didier, « Les effets de la participation au prisme des opérations françaises d'écoquartiers : entre incitations et risques pour l'engagement citoyen », communication lors de la *Journée d'études sur les effets de la participation*, GIS Participation, Paris, EHESS, 21 octobre 2011 [disponible en ligne sur <http://www.participation-et-democratie.fr/>; consulté le 10 avril 2015]

VII. Rapport

LIENEMANN Marie-Noëlle, *Les coopératives en France : un atout pour le redressement économique, un pilier de l'économie sociale et solidaire*, Sénat, rapport n°707, 25 juillet 2012

VIII. Guides

ANIL, *Le bail emphytéotique : une voie pour l'accession dans les zones les plus chères ?*, Mai 2011

ANIL, *Comment cibler les aides locales à l'accession à la propriété ?*, Mars 2011

FNSCHLM, *Accompagner les projets d'habitat coopératif et participatif*, 2011

TRANNOY Alain, WASMER Etienne, *Comment modérer les prix de l'immobilier ?*, CAE, février 2013

Sitographie

I. Sites d'associations dédiées à l'habitat participatif

<http://www.ecohabitatgroupe.fr/>: site d'Ecohabitat Groupé, issu du Mouvement pour l'Habitat Groupé Autogéré (MGHA)

<http://www.habicoop.fr/>: site d'Habicoop

<http://www.habitatparticipatif.net/>: site transitoire vers une plateforme de l'habitat participatif en France

<http://www.rahp.fr/>: site du Réseau National des Acteurs Professionnels de l'Habitat Participatif

II. Sites institutionnels d'information sur l'habitat participatif

<http://www.habitatparticipatif-paris.fr/>: site de la ville de Paris, relayant les appels à projet en matière d'habitat participatif

<http://www.strasbourg.eu/>: plateforme du RNCHP

III. Sites d'information sur le logement

<http://www.anil.org/>: site de l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement

<http://www.hlm.coop/>: site de la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d'HLM

Table des matières

Droits d'auteurs	1
Sommaire	2
Table des acronymes et abréviations.....	3
Introduction	4
Partie I - Un outil innovant pour un urbanisme rénové : une convergence potentielle des intérêts publics et des intérêts privés via l'habitat participatif.....	13
Chapitre 1 - La consécration de l'habitat participatif par le législateur : l'émergence d'un intérêt public.....	14
Section 1 - L'apparition et l'évolution de l'habitat participatif en tant qu'objet politique.....	14
§ 1 - L'habitat participatif avant la loi ALUR : une mise en œuvre complexe pour les porteurs de projets.....	14
A - Une représentation binaire de l'habitat participatif.....	14
B - L'adaptation des régimes juridiques existants	17
§ 2 - La sensibilisation des parlementaires à l'habitat participatif : des principes en sommeil	20
A - L'affirmation politique de l'habitat participatif : focus sur les coopératives. 20	
B - La maturation politique de l'habitat participatif : l'intégration aux politiques de logement	23
Section 2 - La consécration de l'habitat participatif en tant qu'objet juridique par la loi ALUR.....	25
§ 1 - Apports et lacunes de la loi ALUR en matière d'habitat participatif	25
A - Une prise en compte de la demande sociale	26
B - Des incertitudes latentes relatives à la sécurité juridique.....	28
§ 2 - La légitimité de la constitution d'une troisième voie pour le logement	30
A - Les velléités antispéculatives de l'habitat participatif au regard de l'intérêt public.....	30
B - Une remise en question de la politique du « tous propriétaires »	32
Chapitre 2 - L'appréhension de l'habitat participatif par les collectivités : une représentation de l'intérêt local	35
Section 1 - Les paradigmes de l'action publique locale réactualisés par l'habitat participatif	36
§ 1 - L'habitat participatif par rapport aux principes du droit de l'urbanisme.....	36
A - Le respect des principes de développement durable.....	36
B - La revalorisation des mixités.....	38
§ 2 - L'habitat participatif par rapport à l'action publique locale	41
A - Distinction entre participation habitante et participation citoyenne	41
B - Le renouveau des relations entre habitants et collectivités révélé par l'habitat participatif	43
Section 2 - Les fondements de l'habitat participatif réinterprétés par les collectivités territoriales	44
§ 1 - L'intérêt croissant des collectivités pour l'habitat participatif révélé par la création du RNCHP.....	45
A - La construction d'un réseau indépendant.....	45
B - Une stratégie fondée sur la reproductibilité des opérations	46
§ 2 - L'adhésion des collectivités aux valeurs de l'habitat participatif inscrite dans la Charte d'orientation du RNCHP	47
A - Une charte incitative et non prescriptive.....	48

B - Consensus et divergences au sein du réseau	48
Partie II - Un dispositif fragile pour une politique ambitieuse : la mise en balance des intérêts publics et des intérêts privés.....	51
Chapitre 1 - L'expérimentation aléatoire de l'habitat participatif par les collectivités territoriales	52
Section 1 - Le développement diffus de partenariats non maîtrisés.....	52
§ 1 - L'essor des partenariats entre collectivités territoriales et porteurs de projets	52
A - Les dispositions de la loi ALUR relatives à la participation des personnes publiques	53
B - Un interventionnisme plus ou moins marqué de la part des collectivités en cas de participation.....	54
§ 2 - L'aide au foncier des collectivités territoriales aux groupes d'habitants.....	56
A - Les modalités de cession de terrains appartenant à des collectivités territoriales	56
B - Les modalités de mise à disposition du foncier par les collectivités territoriales	58
Section 2 - La mise en place généralisée de procédures standardisées	59
§ 1 - L'extension des principes régissant les aides à l'accession aux opérations d'habitat participatif	59
A - La justification d'un intérêt public local	60
B - Le respect du principe d'égalité des citoyens.....	61
§ 2 - La simplification des opérations d'habitat participatif par le développement d'appels à projet	62
A - L'établissement de critères normalisés	63
B - La maîtrise du processus de déroulement de l'opération	64
Chapitre 2 - L'institutionnalisation malaisée de l'habitat participatif par les collectivités territoriales	66
Section 1 - Une intégration progressive mais limitée aux politiques d'aménagement	66
§ 1 - L'abandon des logiques d'opportunité au profit d'opérations d'ensemble	67
A - Les procédures d'acquisition foncière permettant de prioriser l'habitat participatif	67
B - La réalisation d'opérations d'aménagement intégrant l'habitat participatif ..	69
§ 2 - Du discours volontariste à la mobilisation des outils de planification.....	71
A - L'intégration de l'habitat participatif dans des documents stratégiques.....	71
B - L'intégration de l'habitat participatif dans des documents d'urbanisme	74
Section 2 - Le dépassement souhaité mais incertain des inconvénients inhérents aux partenariats public-privé.....	77
§ 1 - La gestion délicate des facteurs d'incertitude	77
A - Entre accompagnement et pilotage public : les méfaits du multisociétariat ..	77
B - Les incertitudes relatives à la durée de l'opération	79
§ 2 - Les innovations légales favorables à l'intervention foncière des collectivités	81
A - Un organisme dédié au portage foncier	81
B - Des baux de longue durée destinés aux particuliers.....	82
Conclusion.....	84
Bibliographie.....	86
I. Ouvrages juridiques	86
II. Ouvrages non juridiques / Ouvrages pluridisciplinaires.....	86
III. Articles juridiques.....	86
IV. Articles non juridiques.....	87
V. Thèse.....	88

VI.	Colloques	88
VII.	Rapport	89
VIII.	Guides	89
Sitographie		90
I.	Sites d'associations dédiées à l'habitat participatif	90
II.	Sites institutionnels d'information sur l'habitat participatif.....	90
III.	Sites d'information sur le logement.....	90
Table des matières		91