



L'HABITAT PARTICIPATIF 10 ANS APRES LA LOI ALUR

BILAN D'ETAPE ET CHEMIN RESTANT A PARCOURIR



**HABITAT
PARTICIPATIF
FRANCE**



habicoop

FÉDÉRATION FRANÇAISE DES COOPÉRATIVES D'HABITANTS



SOMMAIRE	2
1. Les aspirations politiques du mouvement.....	4
2. Évaluation des effets de la loi ALUR : quel bilan tirer de la politique de l'État ?	7
2.1. Rappel des objectifs visés par le Projet de loi en 2014.....	7
2.2. Suivi de la mise en œuvre et accompagnement du développement	7
2.3. Constats liés à la genèse du texte et évaluation de ses effets	9
3. Quatre priorités pour relancer l'habitat participatif en France	14
3.1. Favoriser la multiplication des coopératives d'habitants et leur permettre d'adopter le statut créé par la loi ALUR	14
3.2. Consolider le cadre juridique de l'Attribution en jouissance et l'inscrire dans le droit commun	15
3.3. Faciliter la création d'habitat participatif en locatif social	18
3.4. Rendre opérable le cadre réglementaire de l'habitat léger permanent et accompagner sa mise en œuvre	22
4. Une politique publique pour l'habitat participatif, impliquant le financement des têtes de réseaux.....	26
CONCLUSION.....	29
ANNEXES	31
A.1. Synthèse des freins à lever	31
A.2. Garantie Financière : chronique d'une impasse quant à la possibilité de développer les projets en autopromotion à partir des statuts créés par l'Article 47 de la Loi ALUR, portant sur l'habitat participatif	36
A.3. Liste des recours déposés et des dossiers en cours d'étude.....	41

Contexte

Le 24 mars 2024 marquera les 10 ans de la promulgation de la loi ALUR, qui introduisit la reconnaissance et la définition en droit de l'habitat participatif et créa deux statuts nouveaux¹ : la Société coopérative d'habitants (SCH) et la Société d'attribution et d'autopromotion (SAA). Elle légitima aussi l'implication des organismes de logement social. La même loi introduisit encore les Organismes de Foncier Solidaire (OFS), compatibles avec l'habitat participatif, et leur Bail Réel Solidaire (BRS). Enfin, elle posa un premier cadre juridique pour l'habitat léger, également compatible avec l'habitat participatif.

A l'occasion de cet anniversaire, les têtes de réseaux du mouvement citoyen que sont Habitat Participatif France (HPF), la Fédération Habicoop, Hameaux Légers, HALEM, souhaitent :

- ✓ énoncer les objectifs politiques de l'habitat participatif et de ses riches variantes,
- ✓ tirer un bilan critique de la loi ALUR et des dispositions adoptées ou non pour en permettre l'application,
- ✓ actualiser leur plaidoyer pour obtenir enfin la levée des obstacles les plus conséquents qui freinent le développement de l'habitat participatif en France. Si notre pays fut parfois pionnier - avec les Coopératives HLM et les Cités Jardins, le familistère de Guise, le mouvement des Castors et les Coopératives d'habitations ou la création d'Emmaüs, puis le Mouvement pour l'habitat groupé autogéré (MHGA) - il s'est ensuite assoupi sur ses lauriers et se retrouve aujourd'hui largement distancé par nombre d'autres sociétés de par l'Europe et le monde.

¹ **LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové**

TITRE Ier : Favoriser l'accès de tous à un logement digne et abordable (Articles 1 à 51)

Chapitre VI : Créer de nouvelles formes d'accès au logement par l'habitat participatif (Articles 47 à 51)

1. Les aspirations politiques du mouvement

Depuis l'étude préalable à la loi en juin 2013, Habitat Participatif France et la Fédération Habicoop n'ont pas varié : notre ambition reste de contribuer à l'innovation dans l'habitat en reconnaissant aux habitants qui s'organisent dans une démarche collective une place centrale dans la production et la gestion de leurs logements, afin de contribuer à faire face à la crise du logement et à donner corps à la notion de vivre-ensemble. A cette fin, nous tenons à ce que le logement, en France, ne soit plus seulement produit par des professionnels de l'acte de construire ; promoteurs, bailleurs sociaux, lotisseurs... Nous avons démontré la capacité des groupes d'habitants eux-mêmes à programmer et à faire vivre des habitats de meilleure qualité et aux bénéfices sociaux et environnementaux très supérieurs.

10 ans plus tard, nos attentes citoyennes exprimées alors et reprises à son compte par l'État, restent largement insatisfaites : la sécurisation financière des collectifs d'habitants se fait toujours désirer, dans un contexte économique qui la rend chaque mois plus indispensable.

Nos projets impliquant une structuration collective méritent pourtant au moins l'égalité de traitement par rapport à la location et à la propriété individuelle : ils produisent non seulement des logements correspondant aux besoins des ménages concernés et de leurs successeurs, mais aussi des espaces communs aux mille potentiels, pour le groupe concerné comme pour son environnement. Les élus du Réseau National des Collectivités pour l'Habitat Participatif (RNCHP) confirment régulièrement l'intérêt pour leurs territoires de ces initiatives.

"Vecteur de lien social favorisant de nouvelles formes de solidarité et d'innovation, levier de fabrication collective de la ville, espace d'implication active du citoyen, l'habitat participatif est une véritable chance à saisir pour les collectivités "

Alain Jund

Président du Réseau National des Collectivités pour l'Habitat Participatif

Vice-Président de l'Eurométropole de Strasbourg²

À l'heure où le logement est un poste de dépense qui devient de plus en plus élevé pour une part croissante de la population (le pouvoir d'achat baisse tandis que les coûts immobiliers augmentent), certains de nos projets justifient plus encore le soutien des pouvoirs publics car ils incluent des logements sociaux et/ou une sortie du marché immobilier spéculatif des habitats produits, au profit d'une logique de prix coûtant. Un certain nombre d'entre eux permettent la coexistence de ménages quel que soit le niveau de leurs apports et de leurs revenus, en mixité sociale large et pérenne. Lorsque c'est possible, la propriété du foncier reste publique ou parapublique et les habitants ne recherchent qu'un droit d'usage. Plus largement, l'enjeu est aussi de permettre aux bailleurs sociaux de rendre participatif le logement locatif social, particulièrement dans le cadre de la Politique de la Ville). HPF et Habicoop y travaillent avec les acteurs des quartiers populaires. **En proposant une alternative au logement encore considéré comme un objet de lucrativité alors que c'est un besoin**

² En introduction du livret "Collectivités et habitat participatif : une nouvelle manière d'engager la transition sur nos territoires - 28 opérations pionnières en habitat participatif", édité en 2018, rnchp.fr

fondamental, les coopératives d'habitants³, les projets participatifs en bail réel solidaire et/ou en locatif social constituent des solutions de logement abordable.

De la même façon, bon nombre de projets méritent d'être soutenus au titre du maintien à domicile des personnes vieillissantes, dans des conditions idéales pour favoriser leur activité et donc leur santé physique, mentale et psychique, comme leurs relations sociales, souvent en intergénérationnel. Parallèlement, les jeunes actifs et les ménages monoparentaux trouvent là des relais et soutiens par simple solidarité de voisinage, qui allègent singulièrement leur quotidien. Cette mixité est un précieux facteur de réduction de stress pour tous, elle permet d'anticiper les changements de situation au cours de la vie, notamment la perte d'autonomie sans qu'une telle situation déjà lourde à supporter, ne se traduise par un déménagement subi et une désocialisation dans une période où l'on a au contraire besoin d'un surcroît de solidarités.

Lorsqu'ils optent pour un statut de l'économie sociale (association d'habitants et/ou coopérative), nos projets favorisent la démocratie et la responsabilité égale des membres : un adulte = une voix, indépendamment du nombre de parts sociales ou des tantièmes détenus. Même lorsque les groupes choisissent un autre type de statut, les prises de décision au consensus ou par consentement font partie des bonnes pratiques les plus répandues, ainsi que la co-gérance par l'ensemble des adultes impliqués. En SCI, la décision par consentement est d'ailleurs statutairement opposable, ce qui trouve toute sa portée dans les sociétés qui maintiennent sur la durée le principe de l'attribution des logements en jouissance. Au-delà des habitats participatifs, ces bonnes pratiques de gouvernance percolent sur leurs territoires d'implantation et contribuent à revitaliser la démocratie. Plus précieux encore en cette période de recrudescence des tensions, l'habitat participatif insuffle de nouvelles méthodes de prévention et de gestion des conflits : gouvernance partagée et transparente, gardiens de la bienveillance, médiations, cercles restauratifs... Nos projets produisent de véritables écoles d'empathie.

Sur le plan écologique, nos habitats constituent généralement des expériences-pilotes d'adaptation aux défis du changement climatique : réhabilitation globale performante, matériaux locaux, sains, biosourcés et de réemploi, isolation et modes de chauffage exemplaires, mais aussi usages sobres grâce à des implantations optimales, à la mutualisation de machines et de services, au ré-apprentissage de savoirs-faires en perte de vitesse mais précieux pour la résilience face aux menaces contemporaines, grâce au retour du "faire ensemble"...

En cohérence avec les politiques publiques souhaitant encourager le développement de l'habitat collectif et construire d'autres imaginaires que celui du pavillon individuel, ces orientations permettent des économies dans l'utilisation de l'espace : densité choisie et heureuse, espaces mutualisés plutôt que sur-ajoutés les uns aux autres... La cogestion de l'ensemble se traduit par des charges courantes faibles, compatibles avec les petits budgets (retraités, jeunes actifs en reconversion, familles monoparentales, personnes en situation de précarité avec ou sans handicap...).

Enfin, ces projets méritent d'être facilités car ils sont généralement volontaires pour participer aux côtés des pouvoirs publics aux dynamiques de leurs territoires : mutualisation d'espaces et de services, activités diverses proposées non seulement aux membres mais aussi à leur environnement, mise à disposition d'espaces communs de l'habitat participatif pour des partenaires locaux, création

³ La principale transformation proposée par les coopératives d'habitants est la réponse qu'elles apportent aux problèmes de la spéculation immobilière, en "zones tendues" urbaines, mais aussi en zones rurales, de moins en moins "détendues"...

d'un public favorable au déploiement de nouveaux services de mobilité, (autopartage, entretien et location de vélos, desserte en transports collectifs...), conventionnements avec les pouvoirs publics et diverses associations, implication de représentants des groupes dans les structures de démocratie locale, repeuplement voire création d'emplois, lien social et prévention de la délinquance dans les quartiers nouveaux influence positive sur les pratiques des promoteurs, des bailleurs, des habitants voisins...

De fait, par leur organisation collective, ils sont facteurs de capacitation et de résilience interne comme de soutien externe, reconnus en cela par de nombreux pays voisins comme préfiguration de ce qu'il conviendrait de développer pour affronter les crises à venir. Finalement, l'habitat participatif, c'est "l'habitat sociétal" : au sens où il s'intègre dans la société locale et nationale, mais aussi en tant qu'il répond aux nouveaux enjeux de notre société. Nos projets représentent beaucoup plus qu'un produit logement parmi d'autres : ils constituent de véritables démarches sociétales. Notre mouvement incarne une partie de la recherche & développement dans le domaine du logement. La cohésion nationale a tout à gagner à son développement fort, rapide et ambitieux, grâce à un soutien résolu des pouvoirs publics, localement et nationalement.

2. Évaluation des effets de la loi ALUR : quel bilan tirer de la politique de l'État ?

2.1. Rappel des objectifs visés par le Projet de loi en 2014

L'étude d'impact⁴ publiée le 25 juin 2013 présente, dans le chapitre IV du Titre I du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, les mesures envisagées pour créer de nouvelles formes d'accès au logement par l'Habitat Participatif. Elle permet de resituer les principaux objectifs visés, sur ce volet, par le futur texte législatif.

En introduction, elle pose comme enjeu la recherche de solutions « alternatives » aux pratiques classiques de la production du logement, comme l'Habitat Participatif, considérant que celui-ci représente une des réponses possibles « à la crise du logement, la hausse des prix de vente et de location ainsi qu'à la perte de la notion de vivre ensemble et de l'espace collectif ».

Il y est rappelé que ces projets bénéficient du soutien d'un nombre croissant de collectivités territoriales, ainsi que des organismes de logement social, précisant que pour les municipalités et les aménageurs urbains, ce mode de construction et de gestion de l'habitat comporte de multiples avantages : « Issues d'initiatives collectives d'habitants voulant s'impliquer durablement dans la vie locale, ces opérations participent également au dynamisme de la ville, favorisent les mixités, les liens de solidarité et les échanges intergénérationnels. »

L'étude définit les évolutions juridiques proposées ainsi que l'impact attendu de ces dispositions législatives en termes de **légitimation** et d'**aide au développement des projets**, de **sécurisation de l'opération** de construction et de **possibilité, pour les organismes HLM, de prendre des parts sociales dans ces projets**. Il s'agit donc de créer deux nouvelles formes de société correspondant aux finalités et caractéristiques de l'Habitat participatif, sans que ce nouveau cadre juridique ne se substitue ni ne borne les divers montages possibles et déjà utilisés.

Elle précise enfin qu'il n'est pas prévu dans le présent projet de loi d'indicateurs spécifiques de mise en œuvre de ces dispositions. Toutefois, « sera mis en place, en collaboration avec les associations et collectivités, un **dispositif national d'accompagnement et d'information des projets d'habitat participatif**. »

Une large consultation, sous la forme d'ateliers de travail thématiques regroupant associations, administrations, parlementaires, acteurs du secteur bancaire, collectivités locales et organismes de logement social, a été engagée au préalable. C'est à partir de cette consultation qu'ont été créés les nouveaux statuts figurant dans le projet de loi, à savoir la société coopérative d'habitants (SCH) et la société d'attribution et d'autopromotion (SAA).

2.2. Suivi de la mise en œuvre et accompagnement du développement

L'étude d'impact précise bien qu'il n'a pas été prévu d'indicateurs de mise en œuvre des dispositions introduites par la Loi.

⁴ [Etude d'impact du 25 juin 2013](#) (Titre I Chapitre VI p 137 à 143), 561p, pages 138 et 142)

Cet élément a d'emblée constitué une fragilisation, d'autant plus problématique que le texte législatif, comme nous allons le voir, comportait **des points d'impasse à lever, des décrets complémentaires à publier et demandait des ajustements et mises en cohérence réglementaires et doctrinales pour pouvoir fonctionner, ainsi que la création d'outils financiers nouveaux.**

La démission, le 31 mars 2014, soit 7 jours après la promulgation de la loi, de Cécile Duflot, Ministre de l'Égalité des Territoires et du logement qui avait porté le texte, a certainement contribué à cet inachèvement. Aucune réelle politique de soutien à la mise en œuvre de la Loi et au développement de l'habitat participatif n'a pu ensuite être réellement portée par les gouvernements qui se sont succédés, impulsion pourtant absolument nécessaire pour que les différents services du Ministère du logement et des finances s'attachent à finaliser les conditions d'opérationnalité et à traiter les problématiques soulevées par la mise en œuvre de ces nouvelles sociétés d'habitat participatif.

Par ailleurs, le dispositif national d'accompagnement et d'information des projets d'Habitat Participatif, prévu dans l'étude d'impact avec la collaboration des associations représentatives des collectifs habitants et des collectivités, n'a jamais vu le jour. Ce sont donc nos associations, sans réels moyens dédiés, qui ont assuré le suivi, l'information et le développement des initiatives habitantes. Elles ont dû développer une expertise complexe pour appréhender les différents points de blocage, et construire des plaidoyers portés sur des années, en se confrontant à une très grande inertie des services de l'État, y compris autour des besoins de simples adaptations doctrinales n'engageant ni dépenses supplémentaires pour les finances publiques, ni évolution législative. Les différentes problématiques remontées par le mouvement de l'habitat participatif, parfois pointues, étaient manifestement toujours secondaires et leur traitement différé ou abandonné.

Dans son Avis du 11 avril 2017 sur "la qualité de l'habitat, condition environnementale du bien être et du mieux vivre ensemble" le CESE, en proposition 16, encourageait pourtant les collectivités territoriales à faciliter les initiatives en faveur de l'Habitat Participatif. Il précisait que cela requiert leur soutien dans l'accès au foncier mais également que l'État devait poursuivre ses efforts en offrant des garanties suffisantes aux établissements bancaires pour faciliter l'accès aux crédits pour les particuliers qui se lancent en autopromotion comme en coopératives d'habitants. **Force est de constater qu'aujourd'hui encore l'accès à des prêts accessibles aux spécificités des coopératives d'habitants n'est toujours pas résolu et que du côté des sociétés d'attribution l'octroi des prêts aux particuliers par les établissements bancaires reste très aléatoire dès lors qu'il est question de propriété en parts sociales, ce qui fragilise le développement de ces initiatives.**

Bien que produisant des recherches-actions et des études permettant de documenter le nombre toujours croissant de projets et leur **alignement complet sur les objectifs de développement durable définis par les politiques publiques**, les associations représentatives ont longtemps été confrontées à une insuffisance de moyens pour tenter de lever les freins, ainsi que pour soutenir le travail d'animation et de capitalisation nécessaire à l'émergence de nouveaux projets et à leur accessibilité à tous, particulièrement aux publics fragilisés (notons que de récentes subventions de la DGALN et de l'ANCT sont de nature à compenser pour partie cette difficulté, surtout concernant la fédération Habicoop).

Le soutien d'un certain nombre de collectivités locales a heureusement facilité la réalisation d'opérations et apporté un réel appui au mouvement de l'habitat participatif. Dans plusieurs villes, comme en milieu rural, l'accès au foncier a été facilité par des collectivités, des subventions ont été accordées à certains projets citoyens comme aux associations locales de développement de l'habitat

participatif, et le Réseau National des Collectivités pour l'Habitat Participatif a poursuivi son engagement de relier ces initiatives et de les encourager.

Mais ces dynamiques sont restées très dépendantes des orientations politiques locales, ce qui induit de grandes inégalités territoriales ainsi que des risques d'arrêt lors de changement de majorité.

Le soutien apporté par nombre d'organismes HLM a également participé au développement de l'habitat participatif ainsi qu'à la possibilité de construire des programmes mixant des logements en locatif social, en accession sociale à la propriété, en coopérative d'habitants... garants d'une plus grande mixité sociale et accessibilité financière ouverte à tous. Mais ces projets mixtes voient également leur capacité d'innovation freinée par certains points réglementaires bloquants détaillés dans les chapitres suivants.

Les réalisations d'habitats participatifs, grâce à ces appuis et malgré ces difficultés, ont ainsi été multipliées par 4 depuis 2014, passant d'une centaine de projets livrés à plus de 400 à ce jour.

2.3. Constats liés à la genèse du texte et évaluation de ses effets

Indéniablement, la reconnaissance par la loi de l'habitat participatif a permis de **légitimer ces initiatives habitantes**, a facilité leur soutien par les collectivités et le développement d'expérimentations associant des organismes HLM.

Côté habitants, les projets se sont multipliés. L'appétence citoyenne pour retrouver du pouvoir d'agir, mettre en œuvre des modes de construire et d'habiter soutenables, s'est révélée croissante. Les réalisations médiatisées et visitées ont également produit un effet-levier, voire « percolé » jusqu'au secteur de la promotion immobilière classique.

Si l'on porte attention aux principales innovations inscrites dans la loi, la création de statuts "ad hoc" composant l'essentiel du texte législatif avait bien porté l'intention **d'instituer** :

- ✓ **de nouvelles formes de production de l'habitat**, en consacrant les démarches **d'auto-promotion habitante**.
- ✓ **un autre rapport à la propriété**, que ce soit *via* **l'attribution en jouissance pérenne** dans le cadre des SAA permettant d'articuler accession à la propriété et projet collectif, ou *via* un statut de **coopérateur habitant** dans le cadre **d'une propriété collective et anti spéculative** propre à la coopérative d'habitants.

Mais l'utilisation de ces deux statuts s'est trouvée d'emblée limitée, dans le cadre des consultations préalables, par un certain nombre de préconisations introduites par les professionnels associés à l'élaboration du texte, puis se sont confrontés au lit de Procuste des réglementations, doctrines et représentations entourant les conceptions en vigueur dans le champ de la production immobilière et de la propriété. Nous détaillons dans les paragraphes suivants les aléas rencontrés dans la production, puis le suivi du texte.

De fait, au-delà de l'affirmation de cette reconnaissance institutionnelle, les dispositions prévues par la Loi sont restées inachevées pour certaines et sans mise en œuvre possible pour d'autres.

Les dimensions les plus innovantes consacrées par le texte, en termes de **mode de production de l'habitat** et de **rapport à la propriété** n'ont pas été consolidées et le parcours des porteurs de projet, malgré des avancées, reste 10 ans plus tard, toujours aussi difficile pour celles et ceux qui s'y engagent.

2.3.1. L'autopromotion est incompatible avec la garantie financière imposée aux sociétés d'habitat participatif créées par la loi

Pour les deux statuts créés (SAA et Coopérative d'habitants), la volonté de « sécuriser » l'opération de construction s'est traduite par une obligation de souscrire une Garantie Financière permettant de disposer des fonds nécessaires à l'achèvement de l'immeuble, préconisée par quelques acteurs du secteur bancaire. A été retenu que l'absence de garantie financière pouvait freiner le développement des projets (bien qu'elle ne fût généralement pas requise dans les statuts de droit commun utilisés jusqu'alors...).

L'obtention d'une garantie financière a ainsi été introduite dans la loi et rendue obligatoire, mais sans que soit prévu par qui ni dans quelles conditions elle pourrait être délivrée, ceci bien qu'elle ait été repérée comme n'existant pas sur le marché assurantiel pour des maîtres d'ouvrage non professionnels, occasionnels ou pour leur propre compte (article L. 200-9 du code de la construction et de l'habitation détaillé par le décret n° 2016-1433 du 24 octobre 2016).

Par souci de sécurisation maximale de ces modes inhabituels de maîtrise d'ouvrage habitante et par insuffisante prise en compte des caractéristiques du marché de l'assurance, **a été instituée une obligation de garantie qui s'avère impossible à contracter.**

De ce fait, à ce jour, **aucun des deux statuts dédiés à l'Habitat participatif n'a pu être mobilisé par un groupe d'habitants réalisant son projet en autopromotion.**

Face à ce point d'impasse Habitat Participatif France et la Fédération Habicoop ont sollicité les services de l'État et engagé un travail, sous l'égide du PUCA, durant 4 années (2019-2023) lequel a confirmé l'impossibilité actuelle de mobiliser ce type de garanties au niveau du marché de l'assurance construction (travail ayant néanmoins permis de reconnaître l'absence de sinistralité sur les projets réalisés).

L'un des volets de la garantie (défaillance d'un associé) ne peut être, par nature, couvert par le secteur assurantiel et le second (défaillance d'une entreprise) aurait été à créer mais n'a pu trouver d'acteur du marché acceptant de s'y engager (il s'est révélé que la prise en compte des besoins assurantiel des projets d'habitat participatifs n'aurait pas été souhaitée par certains des clients principaux du secteur d'assurance de la promotion immobilière...). Ce constat rejoint celui posé par le Conseil Supérieur de l'ESS, consulté dans le cadre de l'évaluation à 10 ans de la Loi Hamon de 2014 : « Il arrive qu'une loi soit remise en cause si elle est perçue comme portant atteinte aux intérêts de secteurs économiques dominants. »⁵

Par ailleurs les démarches engagées ultérieurement du côté des assureurs cautions se sont heurtées au retrait du marché de l'immobilier de ces organismes du fait de la crise actuelle du logement et des faillites constatées chez les constructeurs professionnels de maisons individuelles et petits promoteurs. L'habitat participatif se développe sur des logiques différentes mais s'est ainsi trouvé impacté par des problématiques ne le concernant pas.

⁵https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/fiches-d-impact/fiches-d-impac-decrets/2015/fi_etl1510673d_01_07_2015.pdf.pdf

Sauf à **supprimer l'article L.200.9 du CCH**, seule la constitution d'un fonds de garantie public (qui avait été initialement envisagé dans le cadre de l'étude initiale mais dont l'étude n'a pas été poursuivie), serait actuellement de nature à apporter une solution permettant l'autopromotion en SAA ou en SCH.

Concernant les Sociétés Coopératives d'Habitants, cette obligation de garantie financière (GF) pose un problème supplémentaire : la Loi a prévu de mettre sur un pied d'égalité les apports en travail et les apports en capital, de façon à reconnaître la valeur de l'auto-construction, en considérant les coopérateurs disposant de temps plutôt que d'argent. La Loi devait ainsi rendre cessibles les parts acquises par apport en industrie (comme celles libérées par apport en numéraire). **Cependant, l'auto-construction comme l'auto-réhabilitation supposent évidemment l'auto-promotion. Sans GF, pas de SCH, donc pas d'apports en industrie cessibles. Même si le décret d'application attendu depuis 10 ans était enfin promulgué, le problème resterait entier tant que l'obligation de GF n'aura pas été supprimée**, celle-ci rendant les sociétés d'habitat participatif loi ALUR inutilisables en auto-promotion et en auto-construction.

Un dossier spécifique consacré aux 4 années de recherche de solutions infructueuses sur ce volet est consultable en annexe (A.2).

Paradoxalement pensés pour soutenir le développement des projets en autopromotion, les deux statuts créés par la loi ALUR sont en fait bloquants, conduisant les groupes-projets à maintenir l'usage des statuts de droit commun préexistants (heureusement toujours mobilisables sans requérir cette obligation de garantie financière).

Du point de vue de la création de nouveaux statuts qui introduisent un autre rapport à la propriété, la loi ALUR n'a pas plus produit les effets espérés, ni pour les Sociétés Coopératives d'Habitants, ni pour les Sociétés d'Attribution et d'Autopromotion.

2.3.2. Les Sociétés Coopératives d'Habitants restent non-finançables

La Loi ALUR doit permettre à chaque coopérateur de devenir - au travers d'un seul et même contrat coopératif - à la fois sociétaire, habitant et épargnant (souscription de parts sociales + fractions locative et acquisitive de la redevance).

Pour les rares coopératives qui ont la chance de pouvoir se dispenser d'emprunter en Prêt Locatif Social (biens immobiliers rares en zones réellement non-tendues), la SCH instituée par la loi ALUR est une possibilité. Mais pour la grande majorité, le PLS reste financièrement incontournable. Or comme son nom l'indique, il est pensé pour la location, au titre d'un bail Loi de 1989. Nos coopératives doivent donc, au cas par cas, obtenir non seulement l'agrément de l'Etat, mais aussi le triple feu vert de leur banque, des collectivités garantissant l'emprunt et de la CAF (pour l'accès à l'APL des ménages qui y sont éligibles), afin de pouvoir utiliser ce prêt locatif. Si ce parcours du combattant est parfois gagnant, les groupes continuent le plus souvent à opter pour la "société coopérative non régie par un statut particulier", dite coopérative loi de 1947... comme avant la Loi ALUR.

En l'absence d'un prêt aidé adapté à ses spécificités, les avantages propres à la SCH instituée par la Loi leur restent donc inaccessibles : revalorisation des parts selon l'IRL, coïncidence entre le statut de sociétaire et celui d'habitants, contrat coopératif normalement plus adapté et moins rigide qu'un bail locatif, accès au BRS, apports en industrie cessibles...

2.3.3. Le statut de SAA, inabouti, reste inutilisable

La possibilité d'articuler accession à la propriété et projet collectif solidaire, de maintenir pérenne dans le temps l'intention initiale et de lui donner les moyens d'une gouvernance appropriée permettant une gestion habitante participative, suppose l'institution sécurisée d'une propriété collective, garantie par des statuts de société civile, combinant une organisation calquée sur celles des copropriétés et **l'attribution en jouissance des logements**, ce que la création des SAA a bien consacré.

Pour autant ce « pas de côté » par rapport à une conception classique de la propriété conçue dans notre droit comme individuelle et exclusive, s'est trouvé assorti d'un décret d'application problématique, non discuté lors des réunions de concertations avec les représentants des mouvements habitants. Le Décret 205-1725 du 21 Décembre 2015, dans son article R-202.8 prévoit en effet une compensation financière de 5 % de la valeur du lot au moment du prêt, due au créancier, du fait du délais de 6 mois qu'il devrait respecter pour saisir le bien donné en garantie sous forme de caution hypothécaire en cas de défaillance de l'emprunteur. Cette disposition n'existe pas en cas de mobilisation d'une hypothèque classique, pas davantage que dans les statuts des SCIA créés en 1938, qui pourtant fonctionnent déjà avec des cautions hypothécaires.

Ce qui peut apparaître comme un « détail » induit en fait, pour la seule attribution en jouissance, une configuration beaucoup plus contraignante pour souscrire un emprunt immobilier que pour un achat en copropriété. En voulant introduire un délai de sécurité permettant au collectif de racheter le lot avant que la banque n'exerce son droit de garantie, **le décret vient alimenter les réticences du secteur bancaire face à ce rapport alternatif à la propriété et consent aux banques une compensation exorbitante et injustifiée pour les habitants.**

Les nombreuses réalisations d'habitat participatif en SCIA (Sociétés Civiles d'Attribution) maintenues en jouissance (statut ayant inspiré celui des SAA) développées depuis les années 80 permettent d'avoir, malgré l'absence de projets constitués sur la base des nouveaux statuts, une réelle expérience des difficultés à faire reconnaître l'intérêt et la pertinence de ce rapport différent à son habitat, inscrit dans les projets visant « une propriété solidaire plutôt qu'une propriété solitaire »⁶.

Les SCIA expérimentent régulièrement les réticences des notaires comme celles des établissements bancaires, notamment dans le cadre des demandes de prêts dont l'obtention peut se trouver soumise, par les banques, **à l'exigence d'une dissolution de la société au profit d'une copropriété classique à l'issue de l'opération de construction.** Et ce alors qu'aucune sinistralité n'a été identifiée au niveau des projets sociétaires et que **la robustesse de ces montages est maintenant bien attestée.**

Par ailleurs, **de nombreuses dispositions de droit commun consenties pour la résidence principale sont refusées aux sociétaires qui ont fait le choix de s'inscrire dans ce cadre collectif, ce qui constitue une inégalité de droit, à conditions de ressources égales, entre les différentes formes d'habitat** (accès aux aides de l'ANAH, à la TVA à taux réduit en zone ANRU, articulation avec le BRS permettant des logements abordables et non spéculatifs, contestation des droits au PTZ pourtant validés par le Décret n°2017-1861 du 30/12/2017 et l'Article R31-10-2-4 tiret 4 du CCH en cas de maintien de la société et d'attribution en jouissance...). Certaines de ces dispositions, qui demanderaient une actualisation de la doctrine ou une adaptation des procédures, sont repérées

⁶ Sarah Vanuxem - « La propriété de la Terre », Janvier 2022, 103 pages, Éditions Le monde qui vient - Wild Project

depuis 2013 et font l'objet de divers recours déposés par HPF (question au gouvernement, rescrits auprès de la DLF), sans réponse à ce jour (voir annexe A.3).

Enfin, il est important de garder à l'esprit que les sociétés d'attribution ne sont pas choisies uniquement pour porter l'autopromotion, mais également parce que le cadre sociétaire intègre une gouvernance mieux adaptée à l'habitat participatif que celle des copropriétés, et surtout en raison de la possibilité pour les habitants d'agréer les nouveaux entrants en cas de revente, ce afin de vérifier leur adhésion au projet collectif (ceci est particulièrement important dans le cas où les projets intègrent une sous-composante d'habitat inclusif). Par ailleurs, de nombreux groupes qui n'ont pas les capacités de porter la maîtrise d'ouvrage de leur opération souhaitent en confier la réalisation à un bailleur social, tout en conservant le cadre sociétaire. Dans ce cas comme lors de la réalisation d'opérations mixtes, alliant locatif social et accession, la maîtrise d'ouvrage est confiée à l'organisme HLM. Or actuellement, ceux-ci sont obligés de vendre à des particuliers et ne peuvent faire de VEFA à des sociétés, fussent-elles d'attribution. De ce fait, l'accession ne peut se réaliser qu'au travers de la vente directe aux particuliers qui composent le groupe, lequel se trouve contraint à renoncer au cadre sociétaire, n'ayant d'autre choix que le régime de la copropriété. **Or les ventes, qui sont libres en copropriété, peuvent rapidement fragiliser la dynamique participative, voire la mettre en échec, si les nouveaux acquéreurs ne sont intéressés que par le produit "logement" et ne se sentent pas concernés par les intentions solidaires et de mixités initiales.**

On peut donc constater de façon globale que **malgré la confirmation législative, via le statut de SAA, de l'intérêt et de la légitimité d'une nouvelle forme de rapport à la propriété, plus collective, au travers de la propriété sociétaire et de l'attribution en jouissance, celle-ci se heurte à un ensemble de dispositions bancaires, fiscales et réglementaires qui ne l'ont pas, ou mal, intégrées.** Cela freine le développement des projets, les privant de moyens qui leur seraient consentis en copropriété et confronte les porteurs de projets d'habitat participatif à des complexités administratives parfois sans issue.

La possibilité d'instituer, via l'attribution en jouissance pérenne, un cadre articulant accession à la propriété et cadre collectif solidaire n'a donc en rien été facilitée par la création du statut de SAA.

Alors que sont aujourd'hui reconnues les fragilités constitutives des copropriétés⁷, ce cadre juridique classique d'habitat reste la référence de nos politiques publiques, et la plus soutenue.

⁷ Marie Pierre Lefeuve « La copropriété en difficultés, faillite d'une structure de confiance », Edition PUCA N°242, 216p, 2023

3. Quatre priorités pour relancer l'habitat participatif en France

3.1. Favoriser la multiplication des coopératives d'habitants et leur permettre d'adopter le statut créé par la loi ALUR

La Fédération Habicoop identifie ces quelques actions facilement réalisables par l'État, sans surcoûts, qui lèveraient les principaux freins rencontrés par les groupes-projets souhaitant créer une coopérative d'habitants loi ALUR.

1. L'action la plus immédiate et la plus simple, sachant que le travail a déjà été mené avec l'ANAH (expérimentation proposée à l'ANAH par le cabinet Ville & Habitat) : appuyer l'ouverture des aides financières de cette Agence aux coopératives d'habitants.
2. Travailler ensemble (Fédération et DHUP) à la création d'un prêt dédié aux coopératives d'habitants, donnant droit à des avantages similaires au PLS.
Ce nouveau prêt aidé sera adapté à la jouissance au titre d'un contrat coopératif, pour les logements et espaces communs destinés à des ménages sous plafonds de ressources PSLA.
3. Systématiser l'accès à ce prêt y compris en zones réputées non-tendues (zones C).
Cela éviterait aux coopératives d'avoir à obtenir des dérogations pour accéder à un agrément PLS, dans des régions qui n'échappent pourtant pas à la spéculation : zones proches de grandes agglomérations, zones touristiques, résidences secondaires, télétravail... De plus, dans les "petites villes de demain", souvent classées "non-tendues", les coopératives réhabilitent des biens immobiliers dégradés, ce qui induit des coûts rendant l'accès à un prêt aidé indispensable pour les ménages y ayant droit.
4. Mettre en place des leviers fiscaux pour faciliter la réalisation de projets, notamment en baissant la TVA à 5,5 %, par équité de traitement pour ces logements conventionnés (sous plafonnement PSLA).
5. Supprimer l'obligation de garantie financière ou constituer un fonds de garantie public (condition sine qua non à l'applicabilité des autres leviers, cf. démonstration en page 10).
6. Promulguer le décret d'application rendant les apports en industrie cessibles
Le décret est prêt, son rapport d'impact également (qui était favorable), et nous n'avons jamais obtenu d'explications officielles sur les raisons de sa non-publication. En attendant qu'une fenêtre législative permette de modifier la loi, nous suggérons que les coopératives concernées puissent commencer à bénéficier de ces apports en industries cessibles dans le cadre d'un protocole avec France Expérimentation.
7. Adapter le cadre réglementaire du BRS à la réalité des coopératives d'habitants, notamment au profit d'une mixité sociale élargie. La loi ALUR prévoit bien qu'un Bail réel solidaire peut être pris par une société conférant la jouissance de leurs logements à ses membres. Mais de façon à promouvoir une large mixité sociale, sans exclure les quelques ménages qui resteraient hors plafond BRS en dépit de sa récente augmentation, il serait utile d'autoriser les OFS, comme c'est déjà l'usage pour les organismes HLM, à loger à titre marginal 10 % de ménages hors plafond (sans pouvoir bénéficier de prêts aidés pour les volumes concernés, naturellement). La piste d'une division en volumes entre OFS et coopérative d'habitants a été explorée, mais est considérée par d'importants OFS comme contraire à la réglementation."

8. Rendre possible l'emprunt directement auprès de la Banque des Territoires, de façon à ce que les coopératives d'habitants puissent bénéficier, comme les organismes HLM, de prêts fonciers sur des durées atteignant 60 ans.
9. Faciliter la dissociation de la propriété du foncier et de celle du bâti en donnant accès au prêt GAÏA à des structures du type foncières citoyennes
10. Faciliter l'accès au patrimoine de l'État (SNCF, Armée...), des collectivités locales...

La principale transformation proposée par les coopératives d'habitants, véritables outils d'aménagement du territoire, c'est la réponse qu'elles apportent à la problématique de la spéculation immobilière. En zone tendue, et dans bon nombre de « campagnes » aussi...

En répondant aux valeurs de non-spéculation, de propriété collective et de gouvernance démocratique, les coopératives d'habitants sont des entreprises de l'ESS. La présence de la Fédération Habicoop au sein du Conseil supérieur de la coopération et à Coop FR nous permet de faire reconnaître leur fonction d'utilité sociale et l'intérêt général de ces projets dans ces instances qui promeuvent les notions de territoire, d'inter-coopération, de forme de gouvernance...

Pour l'ensemble de ces caractéristiques, Habicoop espère que le modèle de coopérative d'habitants soit inclus dans les actes « refondateurs » de l'État que la Fédération appelle de ses vœux.

Les coopératives d'habitants, encore très minoritaires, ont besoin du soutien de l'État aussi bien pour lever les blocages que pour encourager les expérimentations qui s'élaborent dans plusieurs lieux. Ces allers-retours entre expérimentations et consolidations institutionnelles (attendues) devraient aboutir à construire le cadre qui sécurisera la réalisation des projets et raccourcira la durée des opérations. Mais cela engage l'ensemble des partenaires publics et privés que la Fédération Habicoop « embarque » dans le cours de ses expérimentations...

Depuis quelques années, des groupes-projet portent une attention toute particulière aux problématiques de leur territoire et cherchent à y apporter des réponses au sein de leur habitat. Ces expérimentations sont déjà connues de l'État, soit parce qu'elles ont été primées dans le cadre de l'AMI *Engagés pour la qualité du logement de demain*, soit parce qu'elles relèvent de plaidoyers déjà menés (Aides à la rénovation de l'ANAH) ou d'appel à projets... Notre idée ici est d'envisager comment des outils, des méthodologies, des dynamiques institutionnelles déjà mises en œuvre sur d'autres territoires pourraient être encore enrichis pour faciliter la mise en œuvre de ces projets très expérimentaux. Car si nous regardons la « carte » des programmes, AMI, Appels à projets... du Logement, de l'Aménagement du territoire, de l'Économie Sociale et solidaire... nous croisons une « foule » de thématiques.

Notre demande n'est pas de trouver les moyens de la répliquabilité, mais de rechercher avec les services de l'État concernés les points d'appui institutionnels les plus « supra » pour ces projets qui mêlent des publics aux parcours de vie très divers, des activités d'économie sociale et solidaire (collectives et/ou à l'échelle individuelle), des activités culturelles, sociales... pour les habitants du quartier ou du village.

3.2. Consolider le cadre juridique de l'Attribution en jouissance et l'inscrire dans le droit commun

Comme vu au chapitre précédent, le cadre défini pour les SAA reste incomplet et comporte des dispositions qui nuisent à sa mise en œuvre. A l'heure actuelle, il n'existe d'ailleurs aucune SAA en France. Or la société d'autopromotion et d'attribution résultait de l'adaptation d'un statut

préalablement défini dans le CCH, celui des SCIA (articles L212-1 à 17), lequel est déjà très largement utilisé dans l'habitat participatif pour développer des projets en autopromotion, soit en neuf, soit en réhabilitation (plus de 100 projets à ce jour). De ce fait, **HPF considère aujourd'hui qu'il est plus efficace de conserver l'usage des SCIA, lesquelles sont déjà un bon support pour développer l'attribution en jouissance pérenne dans un cadre d'habitat participatif.**

L'objectif d'Habitat Participatif France est de permettre aux habitants qui font le choix de l'habitat participatif en société d'attribution de bénéficier des mêmes droits que s'ils étaient en accession individuelle, dans un cadre de copropriété. Les principaux enjeux de cette normalisation de l'attribution en jouissance en SCIA sont :

- **Encourager l'ouverture des habitats participatifs sur leur quartier** (utilisation des parties communes par des tiers non associés)
- **Favoriser l'installation des projets d'habitat participatif en zone ANRU** (compatibilité SCIA/ taux de TVA réduit en zone ANRU)
- **Développer le nombre de projets d'habitat participatif en réhabilitation** (compatibilité SCIA/aides de l'ANAH)
- **Faciliter la mixité de statuts d'occupation en habitat participatif (accession /locatif/inclusif) dans un cadre collectif pérenne** (possibilité pour les organismes HLM de vendre en VEFA aux SCIA)
- **Permettre de développer de l'habitat participatif en accession sociale non spéculative** (compatibilité SCIA/BRS)

Pourquoi choisir la société d'attribution pour un projet d'habitat participatif ?

La société d'attribution est régulièrement choisie par les collectifs qui souhaitent développer un projet d'habitat participatif. En effet, l'utilisation des SCIA maintenues en jouissance a montré sa robustesse et sa capacité à construire le bon équilibre entre droits individuels des associés sur leur logement et projet collectif :

- ✓ Dans une SCIA, le bien immobilier est découpé en différents lots et le capital est structuré en autant de groupes de parts indivisibles qu'il y a de lots. La détention par un associé d'un groupe de parts lui donne un droit d'attribution en jouissance ou en propriété sur le lot qui lui est affecté. Chacun finance exactement la valeur de son logement (et sa quote-part d'espaces communs), qu'il peut revendre en cas de départ, et chacun participe aux charges communes en fonction de la surface qu'il occupe. L'attribution en jouissance permet aux associés des SCIA d'occuper gratuitement leur logement, de le louer à leur profit personnel ou de mener tous travaux intérieurs, de souscrire un emprunt immobilier, de bénéficier d'un PTZ... En cas de dissolution de la société, chaque associé se voit attribuer son lot en pleine propriété et les parties communes passent en copropriété.
- ✓ **En même temps, le maintien de la société et l'occupation des logements en jouissance permet de maintenir un cadre de gestion commun à même de garantir la pérennité du projet collectif dans le temps** : mise en place de clauses d'agrément permettant de s'assurer de la cohérence des nouvelles candidatures avec le projet et d'une gouvernance de société plus adaptée au fonctionnement d'un habitat participatif qu'une copropriété classique.

Les difficultés rencontrées par les SCIA

Si pour l'essentiel la SCIA offre un cadre très aligné sur celui des copropriétés, il existe un certain nombre de cas où le régime sociétaire génère une rupture d'égalité :

- ✓ La location des parties communes à des tiers non associés, même ponctuelle, risque de faire perdre la transparence fiscale de la société.
- ✓ Les acquéreurs d'un logement en SCIA ne peuvent bénéficier du taux réduit de TVA en zone ANRU, alors qu'ils y auraient accès s'ils achetaient en copropriété.
- ✓ Ils ne peuvent non plus bénéficier des aides de l'ANAH car ils ne détiennent pas en propre le titre de propriété de leur logement.
- ✓ Il demeure impossible pour les organismes HLM de vendre en VEFA à des particuliers sous plafonds de ressources s'ils souhaitent réaliser leur acquisition à travers une SCIA, en raison de l'objet social exclusif des sociétés HLM qui ne prévoient pas ce cas de figure, ce qui limite la possibilité de confier la responsabilité du projet immobilier à un maître d'ouvrage professionnel et de bénéficier de l'accession sociale lorsqu'on s'inscrit dans ce type de démarche collective. Cette situation contraint les projets mixant accession sociale et locatif social à se constituer en copropriété, régime non souhaité et menaçant la pérennité du projet.
- ✓ L'articulation entre SCIA et BRS est difficile car, alors qu'il serait naturel de faire signer à chaque associé un BRS individuel sur son logement, la SCIA fait écran entre l'OFS et le particulier éligible à un BRS.

Toutes ces difficultés proviennent d'une cause unique, à savoir que les droits réels sur le bien immobilier sont détenus par la société et non directement par l'associé attributaire d'un lot, comme cela est le cas dans une copropriété.

Pourtant, de par leur nature, les SCIA sont des « quasi-copropriétés »

- ✓ Les sociétés d'attribution ont été créées par la loi du 28 juin 1938, qui crée également les copropriétés, les sociétés d'attributions ayant originellement été conçues comme l'outil utilisé par les promoteurs pour créer les copropriétés.
- ✓ Un état descriptif de division et un règlement de copropriété sont nécessairement annexés aux statuts, adjoignant à ces sociétés toutes les pièces juridiques et toutes les caractéristiques de la future copropriété qu'elle devient inévitablement en cas de dissolution. Comme dans une copropriété, les charges de fonctionnement sont réparties en fonction des tantièmes affectés à chaque lot. Les décisions de gestion sont prises selon la même clé de répartition, et non en fonction de la répartition du capital comme cela se ferait dans une SCI classique.
- ✓ En cas d'emprunt bancaire individuel pour financer son logement, le CCH prévoit la possibilité pour la société de se porter caution hypothécaire pour la garantie des emprunts contractés. Ce mécanisme, qui exclut toute solidarité financière des associés, est équivalent à une hypothèque classique et place l'emprunteur en SCIA vis-à-vis de sa banque comme s'il était directement propriétaire du logement pour lequel il sollicite un crédit. Il permet aux banques d'obtenir pour garantir leur emprunt un droit réel portant sur le logement financé.
- ✓ Les SCIA sont reconnues dans le CGI (art. 1655 ter auquel sont soumis les SCIA) comme des « sociétés de copropriétés » dotées de la transparence fiscale, dont les membres "sont

considérés, sur le plan fiscal, comme personnellement propriétaires des locaux à la jouissance desquels leurs actions ou parts sociales leur donnent vocation” (BOI-RFPI-CHAMP-30-20-50). La fiscalité des associés est parfaitement alignée sur celle des propriétaires directs : individualisation de la taxe foncière, pas de taxation sur la plus-value en cas de revente si le logement est la résidence principale, droits d’enregistrement en cas de cession alignés sur les frais notariés d’une vente classique de logement (et non 5% de la valeur de revente des parts sociales comme dans une SCI), etc.

- ✓ Ses statuts et le régime de transparence fiscale auquel elle est soumise placent la SCIA dans une situation où elle ne dispose à aucun moment du pouvoir de disposer des biens comme un propriétaire. La SCIA n’existe que pour permettre à terme, à ses associés, de disposer du bien. Elle n’aura jamais de titularité à proprement parler puisque le transfert naît de l’achèvement de l’immeuble et que le terrain, dès l’acquisition, est réputé être acquis par les associés.
- ✓ Ce sont bien les associés de la SCIA qui possèdent directement sur leur logement l’usus (leur droit d’occupation est absolu et garanti par les statuts), le fructus (ils peuvent le vendre ou le louer sans autorisation préalable de la communauté des associés) et l’abusus (ils peuvent mener tous travaux qu’ils souhaitent dans leur logement ayant pour conséquences une amélioration ou une dégradation sans que la communauté des associés ne puisse rien avoir à y redire), ce qui caractérise un droit de propriété.

La demande d’HPF pour les sociétés d’attribution :

Une voie de règlement aux difficultés exposées ci-dessus serait de reconnaître que l’attribution en jouissance d’un logement est *équivalente* à sa détention en pleine propriété. En effet, si le titre de propriété de l’immeuble est détenu par la société, il apparaît clairement que *l’usage* du droit réel sur cette propriété est exercé de manière pleine et entière par chaque associé sur son lot.

Cette équivalence pourrait être inscrite dans la loi *via* une évolution du CCH (art. L212-1 et suivants) ou du CGI, permettant de reconnaître clairement que chaque associé d’une société d’attribution détient un droit réel sur le lot auquel son groupe de parts est attaché. A défaut, elle pourrait être reconnue par la modification des règles d’éligibilité de chaque dispositif mentionné ci-dessus de manière à les ouvrir aux associés des SCIA maintenues en jouissance.

Cette évolution vise à assurer l’égalité des droits entre citoyen candidat à la copropriété classique et citoyen souhaitant articuler un rapport individuel de son logement avec une démarche collective d’habitat participatif. En même temps, elle permettrait de reconnaître dans les SCIA maintenues en jouissance un nouveau modèle de copropriété, que l’on pourrait qualifier de “copropriété sociétaire” et qui pourrait assez justement être décrite comme “une copropriété dans une SCI”, laquelle traduit un changement des représentations entourant la notion de propriété privée permettant de la rendre compatible avec son inscription dans un projet collectif visant à promouvoir dialogue, partage et solidarité entre habitants.

3.3. Faciliter la création d’habitat participatif en locatif social

Le logement social participatif, une histoire récente

Dès les années 1970, quelques bailleurs sociaux ont réalisé des projets innovants où les locataires ont pu participer à la conception et à la gestion de leurs logements. La plupart de ces projets sont

aujourd'hui des copropriétés mais quatre d'entre eux fonctionnent encore, gérés par leurs locataires depuis plus de quarante ans.

Depuis 2010 on observe l'apparition de nouveaux projets d'habitat participatif **portés par des organismes HLM. Fin 2022, on en comptait 72, qui représentent plus de 1000 logements** ; auxquels il convient d'ajouter 86 projets actuellement en phase d'études ou de travaux, laissant envisager un doublement de ce parc dans les prochaines années. En 2023, les nouveaux projets portés par des organismes HLM représentent 20 % des projets et plus de **40 % des logements** en cours de production en habitat participatif. Les élus sont souvent les initiateurs de ces démarches.

Mixité sociale et enjeux du locatif social

L'implication des organismes HLM permet d'ouvrir l'habitat participatif à un public plus large, techniquement moins aguerri en confiant la maîtrise d'ouvrage à un professionnel, et en rendant ces logements financièrement plus accessibles : sur les 72 projets livrés, 39 concernent de l'accèsion sociale (PSLA, BRS), 18 du locatif social (PLAI, PLUS, PLS) et 15 des programmes mixtes combinant accèsion et locatif social, ce type de mixité fonctionnant particulièrement bien dans ces immeubles, y compris en diffus. L'intégration de logements locatifs sociaux dans les programmes est donc possible tout en restant minoritaire (33 projets sur 72) et représente le véritable défi de la mixité sociale dans les projets d'habitat participatif, car c'est celui qui se heurte aujourd'hui au plus grand nombre d'obstacles réglementaires.

Une méthodologie de projet à ajuster

Intégrer des futurs habitants au processus de production immobilière, particulièrement normé et technique, implique pour les maîtres d'ouvrage un « pas de côté » méthodologique. Plusieurs guides réalisés par l'USH et la Fédération des Coopératives HLM ont permis de capitaliser outils, méthodes et précautions pour la mise en œuvre de ces projets, et un nouveau métier d'AMU en habitat participatif a fait son apparition depuis une quinzaine d'années pour accompagner les équipes professionnelles dans les modalités de participation des habitants, qui s'avère aujourd'hui indispensable.

Les principaux axes de participation des habitants en locatif social sont les suivants :

- ✓ Une approche par les "usages" pour la conception architecturale
- ✓ Une définition de la place des locataires dans la gestion conjointe des immeubles avec les bailleurs
- ✓ Des parties communes servant de support à un projet collectif partagé et ouvertes (de manière ponctuelle et encadrée) au quartier

Lorsqu'ils sont réussis, ces projets permettent :

- ✓ un niveau de charges inférieur et un meilleur entretien du bâti dans le temps
- ✓ une mixité sociale réussie et une forte réduction des conflits de voisinage
- ✓ un impact très positif sur l'image du quartier
- ✓ des parcours individuels d'émancipation incroyables
- ✓ Une meilleure connaissance entre les deux principaux acteurs (bailleur et groupe d'habitants) et un changement des pratiques
- ✓ Une image du "logement social" plus positive pour le grand public

3 leviers pour faciliter les démarches d'habitat participatif dans les projets en LLS :

1. L'organisation des Commission d'Attribution des Logements et d'Examen de l'Occupation de Logements (CALEOL) très en amont de la livraison des logements,
2. Le financement des espaces partagés,
3. L'association durable des locataires à la gestion de l'immeuble.

1. L'organisation des CALEOL

L'implication des habitants dans la conception du projet architectural implique qu'ils puissent être associés très en amont des CALEOL qui précèdent la livraison, quelques mois avant l'entrée dans les lieux du locataire.

HPF propose deux pistes d'expérimentation pour sécuriser leur participation :

→ **La possibilité d'organiser une pré-CALEOL** dans un délai pouvant aller de **1 à 4 années** avant la date de livraison prévisionnelle, dont les critères d'éligibilité sont les mêmes que pour une CALEOL ordinaire mais dont le résultat n'est pas l'attribution d'un logement (qui n'existe pas encore) mais la pré-attribution, sous réserve d'éligibilité reconstituée en CALEOL avant la livraison. La CALEOL de livraison pourrait alors être réalisée avec la présentation du seul dossier sélectionné en pré-CALEOL.

→ **S'appuyer sur la plateforme de l'USH « Bienveo »** pour assurer l'équité d'accès aux logements en locatif social participatif. Les projets y sont référencés et les candidats au logement social peuvent accéder à une information détaillée sur l'habitat participatif et postuler, ce qui leur permettra à terme un passage en pré-CALEOL.

→ Rendre applicable au champ du logement social la notion de « **charte** » créée par la loi ALUR (article L200-10 du CCH) et définie comme « *une charte fixant les règles de fonctionnement de l'immeuble, notamment les règles d'utilisation des lieux de vie collective mentionnés au 4° de l'article L. 201-2 et au 3° de l'article L. 202-2.* » et prévue précisément pour les locataires intégrant un projet d'habitat participatif puisque le même article indique qu'« *avant l'entrée dans les lieux, les locataires [...] signent cette charte, qui est annexée à leur contrat de bail. [...] Le refus ou le défaut d'attestation de transmission de ce document vaut refus par le futur locataire de la proposition d'attribution du logement.* » La charte est intégrée au dossier de présentation du logement sur *Bienveo* et sa signature constitue un critère requis pour la présentation du dossier en pré-CALEOL

→ Par leur spécificité, ces logements doivent faire l'objet d'une exclusion en gestion en flux (il faut raisonner en stock) négociée au local et validée par le préfet (accord donné pour l'opération).

2. Le financement des espaces partagés

Les espaces partagés sont difficilement finançables dans l'état actuel de la réglementation et depuis l'abandon des LCR, puisque seuls 9m² de surface annexe (comptant pour 50% de la SHAB) sont actuellement admis dans l'assiette d'éligibilité des prêts de la CDC, et seuls les locaux à usage privatif (cave, garage, jardin privatif...) peuvent faire l'objet d'un loyer.

Produire des espaces de vie communs dans le cadre du logement social implique la possibilité de les financer par un mécanisme dédié : une piste a été ouverte par le projet « Lieu Commun » qui a bénéficié d'une dérogation de la DGALN permettant d'intégrer un loyer de l'espace commun,

réparti *au prorata* de la surface des logements, dans la convention APL. L'espace commun est donc intégré dans l'assiette des prêts de la CDC et fait l'objet d'un loyer complémentaire inscrit dans le bail de chaque locataire. Ce mécanisme assure d'une part le financement de l'espace commun, d'autre part une garantie d'accès durable à chacun des locataires.

→ **Autoriser l'intégration des espaces partagés dans l'assiette de financement des logements, soit dans le calcul de la surface utile, soit des loyers annexes.**

3. Conventionner entre bailleur et habitants la cogestion des espaces partagés

L'implication des locataires dans la gestion des parties communes, rendue possible par la démarche participative, outre qu'elle semble inévitable sur certaines tâches (utilisation et entretien de la salle commune, réservation des chambres d'amis éventuelles...) offre de nombreux avantages pour la gestion locative (moins de conflits, moins d'impayés, moins de dégradations...) et pour les habitants (diminution des charges locatives, sentiment d'appartenance, développement d'une culture du dialogue, empowerment...).

Néanmoins, une fois le bâtiment livré, les outils manquent pour assurer de façon durable une participation effective des habitants dans la gestion des espaces communs : l'absence de cadre méthodologique ou légal, la rotation du personnel chez le bailleur et des habitants, peuvent conduire à perdre en quelques années les bénéfices du projet.

L'établissement d'une convention de cogestion entre le bailleur et une association des habitants permettant de lui déléguer certaines tâches portant sur le fonctionnement et l'entretien des parties communes a été expérimentée avec succès sur plusieurs opérations.

Deux recommandations méthodologiques, fondamentales pour la dynamique interne des projets, pourraient être diffusées par les services de l'État :

→ **La création d'une association des habitants qui regroupe tous les habitants impliqués** dans l'habitat participatif (propriétaires et locataires dans le cas de projets mixtes), à laquelle peut être déléguée la gestion des espaces partagés de l'immeuble – qu'il s'agisse d'un patrimoine entièrement détenu par le bailleur ou d'une copropriété. Les recherches qui visent à rendre possible la présence des locataires dans certaines instances de gestion des copropriétés vont dans ce sens.

→ **La généralisation d'une convention de co-gestion** qui définit les modalités de mise en œuvre de cette gestion partagée de l'immeuble, la répartition des responsabilités, le suivi, le règlement des différends...

Un cadre d'expérimentation pour mettre en place les conditions d'un LLS participatif

L'ensemble de ces propositions pourrait être testé et évalué dans le cadre d'une expérimentation de 5 ans, qui pourrait voir le jour dans le cadre de France Expérimentation.

3.4. Rendre opérable le cadre réglementaire de l'habitat léger permanent et accompagner sa mise en œuvre

L'habitat léger, mobile ou démontable, mais surtout autonome et réversible, constitue le deuxième pilier de l'innovation de la loi ALUR, à son Titre IV (art. 132 et 157). Comme l'habitat participatif, il souffre du manque d'opérabilité des textes et de l'absence d'outils dédiés. Les associations HALEM et Hameaux Légers ont développé des expertises complémentaires qui incitent à promouvoir la part du léger et du participatif dans la production de logement éco-social, avec la possibilité de participation des usagers à divers stades de réalisation.

Face aux enjeux écologiques et sociaux du logement (coût, impact sur le climat et les sols), l'habitat léger se développe de façon croissante, y compris dans un cadre institutionnel : l'association Hameaux Légers accompagne une quinzaine de hameaux d'habitats légers et participatifs portés par des collectivités sur des terrains communaux mis à disposition d'associations d'habitants par des baux emphytéotiques, représentant plus de 200 logements.

Leur absence de fondations béton et l'utilisation de matériaux biosourcés rend leur empreinte carbone très faible : une étude réalisée par le Cerema dans le cadre d'un projet de hameau léger lauréat du programme **Démonstrateurs de la Ville Durable** (France 2030) montre que les habitats réversibles mis en œuvre sur ce projet ont un **bilan carbone 90 % inférieur** au seuil exigé pour les bâtiments de plus de 50m² dans le cadre de la RE2020.

Ces habitats réversibles peuvent être facilement et rapidement démontés sans laisser de trace : ils **n'imperméabilisent pas les sols** et préservent leur biodiversité ainsi que leur potentiel agronomique, permettant une **renaturation aisée dans le cadre du ZAN**.

Un rapport parlementaire (Got et Léonard, 2011) estime que des dizaines de milliers de personnes vivent aujourd'hui de manière permanente dans ce type d'habitat en France, majoritairement sans autorisation. Jusqu'en 2014, il n'existait aucun cadre réglementaire à ce sujet, et ces personnes étaient toutes installées sans autorisation, ce qui a créé de nombreux contentieux.

Pour y répondre, la loi ALUR avait généré de nombreux espoirs, en créant enfin un cadre réglementaire pour les habitats légers permanents, appelés "résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs".

10 ans après, les résultats ne sont pas à la hauteur de ces espoirs : à notre connaissance, **moins d'une vingtaine d'autorisations d'urbanisme ont été accordées en utilisant le cadre créé par la loi**, et les instructions de ces autorisations sont longues et fastidieuses en raison d'un manque de clarté du texte et de l'absence de circulaire précisant les modalités d'instruction des autorisations d'urbanisme.

En collaboration avec le CEREMA, les associations Hameaux Légers et HALEM ont identifié 4 points majeurs pour permettre de lever ces difficultés.

1. Clarifier l'instruction du permis d'aménager

L'article R421-19, créé par la même loi, précise le régime d'autorisation applicable :

« Doivent être précédés de la délivrance d'un **permis d'aménager** : [...] L'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis pour permettre l'**installation d'au moins deux résidences démontables créant une surface de plancher totale supérieure à quarante mètres carrés**, définies à l'article R. 111-51 et constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs ».

L’instruction des différents permis d’aménager pour l’installation de résidences démontables (5 à ce jour) ainsi que nos échanges avec Pauline Maudet, du Bureau du droit des sols et de la fiscalité associée (QV5) de la DGALN (Ministère de la Cohésion des Territoires) ont permis de confirmer que le dépôt d’un tel permis ne nécessite pas de formalités d’urbanisme supplémentaire (déclaration préalable ou permis de construire) pour chaque résidence démontable, celles-ci étant considérées comme des installations (à la manière d’un permis d’aménager un terrain familial pour l’accueil de résidences mobiles des gens du voyage) et pouvant, par nature, évoluer dans le temps.

Cependant, l’instruction de ces permis d’aménager pour résidences démontables est méconnue des services instructeurs, ce qui entraîne de nombreux refus et des allers-retours qui peuvent durer des mois voire des années !

Afin de rendre la loi ALUR réellement applicable et ainsi faciliter l’installation légitime d’habitats légers, il est indispensable de clarifier les modalités d’instruction des permis d’aménager pour l’installation de résidences démontables.

Pour cela, le Bureau du droit des sols et de la fiscalité associée (QV5) pourrait mettre à jour le guide de l’instruction ou, plus simplement, la fiche ADS 2.1.9 “Habitats alternatifs et démontables”.

2. Instaurer des modalités de calcul de la taxe d’aménagement

Il existe un flou juridique quant au calcul de la taxe d’aménagement applicable pour ces habitats, ce qui pose des problèmes en matière d’égalité vis-à-vis de l’impôt. Dans le cas d’un permis d’aménager accordé pour un projet en Ardèche, la DDT a constaté ce flou et l’impossibilité d’établir une taxe d’aménagement dans ces conditions.

En effet, puisque le permis d’aménager permet la réalisation d’emplacements qui pourront accueillir ensuite, sans autre formalité, des habitats mobiles ou démontables, il est impossible de déterminer à cette étape la surface de plancher sur laquelle se base le calcul de la taxe d’aménagement dans le cadre des constructions classiques.

Cette situation est avantageuse pour les concernés mais ne nous semble pas juste, et nous souhaitons clarifier ce point afin de faciliter le développement de ce type d’habitat.

Dans le cas des habitats légers de loisir, où il est également prévu un permis d’aménager sans autre formalité pour l’installation de HLL ou de RML, il est prévu que la taxe se base sur une valeur forfaitaire de 10 000 € par emplacement. L’autre cas similaire, encore plus proche car il s’agit d’habitat permanent, est celui des terrains familiaux locatifs aménagés pour l’accueil de résidences mobiles des gens du voyage (RMGV), pour lesquels il n’y a pas de taxe d’aménagement.

Afin de lever le flou existant, il est nécessaire que la DGALN clarifie les modalités de calcul de la taxe d’aménagement applicable aux résidences démontables.

*Pour cela, le Bureau du droit des sols et de la fiscalité associée (QV5) pourrait proposer que la taxe d’aménagement soit calculée **sur une valeur forfaitaire par emplacement** prévu pour l’installation de résidences démontables.*

Ces habitats pouvant être d'une surface très réduite (ex : 12 m² pour la plupart des tiny houses) et les emplacements pouvant être vacants, nous préconisons que la taxe d'aménagement soit nulle (comme dans le cas des RMGV) ou à défaut adaptée pour tenir compte de la réalité des habitations, qui constituent par définition une résidence principale et bénéficient dans le régime général d'un abattement de 50 % de la taxe d'aménagement pour les 100 premiers m², soit 50 % × 886 €/m² hors Ile-de-France = 443 €/m², soit une valeur forfaitaire de 5 316 € pour 12 m².

3. Définir juridiquement le caractère démontable

L'article R111-51 précise que les résidences démontables doivent être « à tout moment, facilement et rapidement démontables ». Or, les tiny houses et autres habitats mobiles de type roulotte ne sont pas à proprement parler démontables.

Le dossier de presse de la loi ALUR (p.43) concernant les résidences démontables mentionne pourtant explicitement les roulottes, mais le texte de loi n'est pas clair sur le sujet.

La réponse du ministère publiée dans le JO Sénat du 27/06/2019 - page 3420 suite à la question écrite n° 08720 du sénateur Henri Cabanel, publiée dans le JO Sénat du 07/02/2019 en page 666, n'est guère plus éclairante.

Elle indique "que dans le cas où ces habitats ne disposeraient pas en permanence de moyens de mobilité propres, ils peuvent être assimilés au régime juridique actuel des résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs", et que "s'agissant de « tiny houses » conservant en permanence un moyen de mobilité et destinées à un usage de loisirs, elles peuvent être assimilées soit à des caravanes soit à des résidences mobiles de loisirs (RML)" mais elle ne mentionne rien au sujet du cas où ces habitats disposent en permanence de moyens de mobilité propre et constituent l'habitat permanent de leurs utilisateurs.

Nous avons également beaucoup de questions sur le sujet, de porteurs de projets ou de services instructeurs sur ce qui ressemble à un flou juridique, alors que le marché des tiny houses se développe rapidement en France.

Afin d'accompagner le développement de l'habitat mobile de type "tiny house" de façon légale, il est nécessaire de clarifier la qualification juridique applicable.

Pour cela, le Bureau du droit des sols et de la fiscalité associée (QV5) pourrait mettre à jour le guide de l'instruction ou, plus simplement, la fiche ADS 2.1.9 "Habitats alternatifs et démontables" en explicitant que les tiny houses, roulottes et autres habitats conservant en permanence un moyen de mobilité et constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs entrent dans la catégorie des résidences démontables.

Il serait également pertinent, lorsque l'opportunité se présentera, de mettre à jour l'article R111-51 pour préciser que les résidences démontables doivent être « à tout moment, mobiles ou facilement et rapidement démontables ».

4. Apporter des solutions au problème du logement des nouveaux actifs agricoles pour faciliter leur installation en habitat réversible

La moitié des agriculteurs seront à la retraite d'ici 10 ans. Des millions d'hectares de terres vont devoir trouver un repreneur. Pour maintenir le nombre d'actifs agricoles, il faudrait 220.000 installations en 10 ans. La difficulté à trouver un logement en bon État, peu coûteux, peu énergivore et proche de l'exploitation freine de nombreux candidats à l'installation ou les met dans des situations financières et psychologiques déstabilisantes, dans un contexte déjà souvent compliqué.

La moitié des installations s'effectuant désormais hors du cadre familial, de nombreuses exploitations sont vendues sans logement, lesquelles restent habitées par les cédants et leur famille. Dans d'autres cas, les logements sont trop chers pour être rachetés par les repreneurs ou nécessitent une rénovation coûteuse en temps et en argent, dont manquent déjà cruellement les repreneurs.

Dans d'autres cas enfin, de plus en plus nombreux, les installations se font dans un cadre collectif et il n'y a pas de logement pour tous les actifs de la ferme.

Pris en étau entre un risque d'endettement insoutenable, l'absence d'accès au logement et une réglementation datée, les créateurs ou repreneurs d'activités agricoles sont donc parfois contraints de vivre dans l'illégalité : selon l'enquête "Habitat des paysans", 30% des installations agricoles du réseau RELIER en 2018 se font grâce à une implantation de l'agriculteur (et de sa famille) dans un habitat réversible sur ses terres. Cette illégalité, parfois même sans que l'agriculteur ait conscience de transgresser des lois, ou alors qu'il a fait les demandes d'urbanisme nécessaires mais qui lui auront été refusées, entraîne ces malheureux candidats à l'installation dans des contentieux de plus en plus nombreux.

Afin de développer un cadre permettant l'installation de logements d'actifs agricoles, l'installation de résidences démontables pourrait être autorisée au siège de l'exploitation par l'intermédiaire d'une autorisation d'urbanisme spécifique permettant de s'assurer du respect des règles de sécurité et d'assainissement et de la remise en état du terrain en cas d'arrêt de l'activité agricole

L'article L111-4 code de l'urbanisme pourrait autoriser, au sein des zones agricoles, l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leur utilisateurs (définies au 111-46-1 du code de l'urbanisme, lorsqu'elles constituent le logement de l'exploitant ou qu'elles sont indispensables à l'hébergement des travailleurs saisonniers nécessaires au bon fonctionnement de l'activité agricole.

Une autorisation d'urbanisme spécifique conditionnée à la poursuite de l'activité devrait être créée afin de permettre de s'assurer du respect des règles de sécurité et d'assainissement et de la remise en état du terrain en cas d'arrêt de l'activité agricole.

4. Une politique publique pour l'habitat participatif, impliquant le financement des têtes de réseaux

Dans les pays européens où l'habitat participatif a connu le plus fort développement, on peut observer la conjonction d'un ensemble de mesures favorables à ces alternatives à l'habitat individuel, portant une forte ambition sociale et environnementale avec participation citoyenne.

Selon les villes ou les pays, en Belgique (Bruxelles), aux Pays-Bas (la Haye), en Espagne (Barcelone), ou encore en Autriche (Vienne), **le développement des projets ainsi que leur abordabilité et ouverture au plus grand nombre dépendent toujours de moyens dédiés (captation prioritaire de fonciers à prix réduit, moyens alloués à l'émergence de projets et subventions spécifiques pour les groupes plus vulnérables, fonds rotatifs pour compléter les prêts, accords-cadres avec des banques publiques pour l'octroi des prêts, subventions de fonctionnement aux Associations citoyennes représentatives porteuses du développement et de la capitalisation, TVA réduite, etc.).**

Selon la structuration des politiques du logement dans les différents pays européens, **les soutiens apportés à l'habitat participatif ont permis la multiplication des réalisations**, combinant accession sociale sous statut associatif, civil ou de coopératives d'habitation, coopératives et locatif participatif. On constate des impulsions particulièrement volontaristes en Allemagne, Norvège et Suisse (à Tübingen 80 % des logements produits dans les 10 quartiers aménagés par la Ville sont des projets en autopromotion et, sur les projets d'aménagement privés, les promoteurs ont l'obligation de céder 25 % des lots à des collectifs de particuliers qui construisent pour eux-mêmes ; les coopératives d'habitation représentent plus de 20 % du parc de logements à Zurich).

En France, on ne peut pas constater une dynamique de développement aussi soutenue. Le Conseil Supérieur de l'ESS identifie **“la discrimination persistante entre les moyens donnés à l'innovation technologique, bien financée, et l'innovation sociale qui ne l'est pas”** (p. 14 de son rapport déjà cité). Dans le domaine de l'habitat participatif, on peut en trouver confirmation dans la Fiche d'impact⁸ législative de la Loi ALUR, publiée le 1er Juillet 2015, qui renseigne majoritairement les différentes rubriques comme étant “sans objet” : l'impact sur la compétitivité et l'innovation, sur les services chargés de l'application et du contrôle, l'impact sur les collectivités et les services de l'État, les instruments incitatifs, l'impact en terme de mesures d'adaptation pour publics défavorisés, de mesures d'adaptation réglementaires et d'accompagnement... Les effets en termes sociétaux et environnementaux de ces démarches sont déclarés, mais sans être identifiés ni faire l'objet, dans leur opérationnalité, d'une réelle attention et d'une politique qui permettrait de les mesurer.

Pourtant, l'innovation suppose, au-delà d'un texte fondateur, **un ensemble de mesures de suivi mobilisant les services de l'État et assurant, en lien avec les associations citoyennes, le nécessaire travail de rédaction de décrets, de mise en cohérence doctrinale et de création d'outils financiers nécessaires à sa mise en application.**

Le constat général est que le changement d'échelle ne relève pas seulement de l'écriture de la loi elle-même mais aussi des moyens déployés ou non pour son application.

⁸ https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/fiches-d-impact/fiches-d-impact-decrets/2015/fi_etll1510673d_01_07_2015.pdf.pdf

Ainsi, le mouvement de l'habitat participatif a besoin :

- ✓ **d'une mobilisation des services de l'État quant aux traitements des adaptations doctrinales et réglementaires nécessaires** pour permettre l'essaimage
- ✓ **de moyens dédiés à l'accompagnement et à l'amorçage des projets**
- ✓ **d'une sécurisation des circuits de financement** sans lesquels les projets ne peuvent aboutir

La nécessité d'un financement pérenne du travail des têtes de réseau

Précision du périmètre d'intervention de chacune des deux têtes de réseaux :

Habitat Participatif France intervient sur l'ensemble des formes d'habitat participatif évoquées dans ce document (y-compris les coopératives d'habitants) ; la Fédération Habicoop intervient sur le champ unique des coopératives d'habitants.

Habitat Participatif France et la Fédération Habicoop ont vocation à accomplir une partie significative des missions permettant le développement de l'habitat participatif et de l'habitat coopératif en France, listées ci-dessous :

- ✓ Observatoire,
- ✓ Diagnostics pour lever les freins et s'adapter au gré de l'évolution des besoins,
- ✓ Appui aux porteurs de projets et rédaction de guides pratiques,
- ✓ Création et gestion de structures financières, foncières...
- ✓ Animation de réseaux,
- ✓ Organisation d'événements (Rencontres nationales, Journées Portes Ouvertes...),
- ✓ Partage de documentation et création de contenus,
- ✓ Pilotage et publication d'études, de recherche-actions,
- ✓ Travail de co-élaboration des politiques publiques et de représentation auprès des instances,
- ✓ Communication interne et externe (essentielle à l'essaimage),
- ✓ Formations de techniciens et d'élus.

Pour faire à ces besoins, nous avons sollicité le soutien de l'Etat. Ainsi, Habitat Participatif France a reçu par deux fois un soutien du Ministère du Logement en 2021 et en 2023 au titre de « la promotion de l'essor de l'habitat participatif à l'échelle nationale ». Ces aides restent néanmoins insuffisantes eu égard au rôle de promotion de l'ensemble des formes d'habitat participatif et aux fonctions transversales assumées par HPF. Les relations de coopération entre la Fédération Habicoop et l'État ont permis ces derniers mois d'aboutir à une reconnaissance de l'innovation sociale des coopératives. Cela s'est traduit par une convention annuelle de partenariat avec le Ministère du Logement (prévue cependant pour une durée triennale initialement). Mais pour que l'habitat participatif et l'habitat coopératif puissent réellement déployer l'ensemble des réponses systémiques dont ils sont porteurs, **il est nécessaire que les associations nationales représentatives puissent bénéficier de façon pérenne de financements structurels**. Ceux-ci sont indispensables pour leur permettre d'assurer les missions d'accueil, d'information et d'orientation des porteurs de projet ainsi que le travail de plaidoyer en lien avec les services de l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes HLM nécessaires à la co-construction des adaptations nécessaires aux réalisations, au développement et à la consolidation des innovations.

D'autre part, avec l'Etat et les Collectivités, Habitat Participatif France et la Fédération Habicoop mènent depuis plusieurs années, **un travail d'inscription de l'habitat participatif et des coopératives d'habitants dans les politiques publiques existantes**, démontrant leur capacité à œuvrer de manière transversale à des problématiques sociétales. La reconnaissance institutionnelle de cette dimension

d'aménagement du territoire se traduit notamment par un soutien de l'Agence Nationale pour la Cohésion des Territoires.

- ✓ Soutien d'Habitat Participatif France dans le cadre de la Politique de la Ville depuis 2016.
- ✓ Soutien d'Habitat Participatif France et de la Fédération Habicoop dans le cadre de l'Aménagement du Territoire / Ruralité en 2023.

Ce deuxième niveau, lié au soutien à l'amorçage et à l'accompagnement du développement des projets dans les territoires a également besoin de financements durables.

Ces conventionnements seront plus cohérents et sécurisants s'ils sont portés par les différents Ministères (budgets de fonctionnement), Établissements, Agences ou Programmes (en fonction des politiques publiques)⁹. Actuellement, le travail de renouvellement constant des sources de financements est trop chronophage, au détriment du travail sur le fond alors même que le champ d'innovation développé par les projets, et donc les besoins d'accompagnement, s'élargissent.

Nos deux têtes de réseau, Habitat Participatif France et la Fédération Habicoop, aspirent donc à la mise en œuvre de conventionnements pluriannuels avec l'État pour sécuriser leurs ressources et leurs moyens humains, pérenniser leur travail et assurer le développement.

⁹ : DGALN, PESSII, Banque des Territoires, ANCT, ANRU, ANAH, ADEME, PUCA, CEREMA...

CONCLUSION

En 2014, la loi ALUR est venue reconnaître l'habitat participatif par la création d'un statut dédié, décliné en deux variantes : les coopératives d'habitants et les sociétés d'autopromotion et d'attribution. Cette loi ambitieuse devait rendre possible un autre rapport du citoyen à son logement, à trois niveaux : en légitimant un statut « d'occupation en jouissance » permettant de mieux articuler habitat individuel et gestion collective sur l'ensemble du bâti (jouissance coopérative et attribution en jouissance), en créant un autre rapport à la propriété privilégiant l'usage à la valeur patrimoniale (propriété collective et non spéculative pour les coopératives d'habitants), enfin, en reconnaissant la possibilité pour les citoyens de porter eux-mêmes la maîtrise d'ouvrage de leur projet à travers l'autopromotion, condition nécessaire pour créer des espaces communs et une organisation des logements favorable à des mutualisations diverses entre habitants, introuvables sur le marché. Cette même loi avait également pour ambition de créer un cadre plus favorable au développement des habitats légers.

La nouvelle légitimité apportée par la loi ALUR à l'habitat participatif a certes permis la mise en place d'un certain nombre de politiques publiques venant des collectivités et un réel soutien de l'ANCT, mais l'innovation forte apportée par ces nouveaux statuts n'a globalement pas été prolongée par la politique d'accompagnement des services de l'Etat qu'elle requerrait pour vérifier leur opérationnalité et assurer la compatibilité de ces nouveaux cadres avec le droit commun existant. 10 ans après, force est de constater qu'il n'y a aucune SAA, moins de cinq coopératives relevant de la loi ALUR en France, et que seules une vingtaine d'autorisations d'urbanisme ont été données pour de l'habitat réversible en utilisant le cadre créé par la loi, alors que l'engouement pour l'habitat participatif ne s'est jamais démenti.

Si ce travail de bilan à l'occasion des 10 ans de la loi ALUR a permis de constater et de pointer précisément les raisons de cet échec, il propose également de réactualiser le plaidoyer et les demandes des représentants du mouvement de l'habitat participatif et coopératif. Reprenons-en ici les lignes de force :

- ✓ Pour les coopératives d'habitants, il s'agit de mener à son terme le travail initié par la loi ALUR, en ayant recours surtout à des décrets et à des réglementations, et le moins possible à des amendements de la loi.
- ✓ Les sociétés d'autopromotion et d'attribution, en revanche, souffrent de trop de dispositions nuisant à sa mise en œuvre. HPF considère aujourd'hui qu'il est plus efficient de conserver l'usage des SCIA, sur la base desquelles ont été imaginées les SAA, lesquelles sont déjà un bon support pour développer l'attribution en jouissance pérenne dans un cadre d'habitat participatif. Assumant le choix d'abandonner les SAA, la demande d'HPF ne vise plus que la consolidation d'un modèle déjà existant, dont l'usage est aujourd'hui réapproprié par les citoyens pour développer leurs projets en autopromotion, puis les habiter dans un cadre d'attribution en jouissance pérenne. Ce nouvel usage d'une société ancienne implique quelques aménagements fiscaux et juridiques, permettant aux habitants qui font le choix de l'habitat participatif en société d'attribution de bénéficier des mêmes droits que s'ils achetaient un logement en copropriété.
- ✓ Bien que moins directement liés aux sociétés créées par la Loi ALUR, les partenariats avec les organismes HLM ont été nombreux depuis 10 ans, sources d'expérimentations visant à produire du logement en accession sociale mais aussi en locatif social, lequel représente plus de 10% de l'habitat participatif en France (environ 1000 logements). Ces opérations se

heurtent cependant à trois freins majeurs : le financement des espaces communs, la sécurisation des habitants impliqués dès la conception des logements (nécessitant leur prise en compte par les CALEOL) et les modalités de cogestion des espaces partagés entre habitants et bailleur social après l'installation. Pour ces projets, HPF et ses partenaires demandent un droit d'expérimentation permettant de tester et d'évaluer quelques mesures dérogatoires pendant cinq ans, préalable à leur possible intégration au droit commun afin que tous les demandeurs d'un logement social qui le souhaitent puissent intégrer une démarche participative.

- ✓ Enfin, pour permettre aux formes légales de l'habitat léger de se développer, quelques points d'explicitation et d'ajustement pourraient suffire, permettant de clarifier les modalités d'instruction des permis d'aménager, de mieux définir les règles de calcul des taxes d'aménagement ou encore d'apporter des précisions sur ce qui peut entrer dans le cadre d'une « résidence démontable constituant l'habitat permanent de leur utilisateur ».

Toutes ces demandes visent à ce que l'habitat participatif sorte de l'exceptionnalité et puisse exister, dans ses différentes expressions, comme un choix parmi d'autres, aussi légitime, et avec un même accès aux financements publics et privés que n'importe quelle autre forme de logement, ainsi qu'aux mesures de soutien de l'Etat. Il est pour cela nécessaire de le rendre plus simple dans sa mise en œuvre - tout en reconnaissant ses spécificités - et d'en poursuivre l'inscription dans toutes les règles et dispositifs du droit commun, comme dans les programmes existants.

Ce travail implique de s'appuyer sur les nombreux retours d'expérience des projets déjà réalisés, et les têtes de réseaux signataires de ce document proposent de travailler plus étroitement avec les services de l'État, permettant des allers-retours entre expérimentations et consolidations institutionnelles (attendues) afin d'aboutir à construire le cadre qui sécurisera la réalisation des projets et raccourcira la durée des opérations.

A.1. Synthèse des freins à lever

A.1.1. Coopératives d'habitants

Catégories	Besoins	Motifs
Règles de l'ANAH	Ouvrir les aides aux coop	Permettre la réhabilitation Egalité de traitement
Outils financiers	Créer un prêt aidé adapté à la jouissance coopérative	Débloquer le statut ALUR Egalité de traitement
Outils financiers	Rendre ce prêt accessible en zones C dites "non-tendues"	Simplifier les démarches Faciliter la réhabilitation Tenir compte de l'inflation immobilière rurale
Fiscalité	Nouveau prêt : TVA à 5,5 %	Débloquer face à l'inflation Egalité de traitement
Loi (voire outil financier ?)	Supprimer obligation garantie financière (ou fonds public de garantie) ; <i>Indispensable, cf. page 10</i>	Rendre compatibles statut ALUR et autopromotion Cohérence / autres statuts
Décret d'application	Rendre apports en industrie cessibles (+ France Expérimentation / premières concrétisations)	Reconnaître la valeur de l'auto-construction Favoriser ces projets peu chers
Loi ?	Intégrer les coopératives d'habitants au cadre réglementaire des BRS (mixité sociale)	Multiplier les solutions de dissociation foncier/bâti
Outils financiers	Rendre possible emprunt auprès Banque des Territoires	Accès à des prêts longs
Outils financiers	Donner accès au prêt GAÏA à des foncières spécialisées	Favoriser dissociation foncier-bâti (hors OFS)
Financement Fédé Habicoop	Conventionnements pluriannuels Diversification services financeurs	Augmenter capacité d'action Sécuriser travail sur la durée
Action foncière	Faciliter l'accès au patrimoine de l'État	Offrir des débouchés aux projets ; en impulser

A.1.2. Sociétés d'attribution

Catégories	Besoins	Motifs
Loi [Evolution de l'art. L212-1 et suivants du CCH et/ou du CGI] Ou doctrine fiscale	Reconnaître aux associés d'une société d'attribution l'équivalence d'un droit réel sur le lot qui leur est attribué	Egalité de traitement avec l'accession individuelle Permettre l'accès au BRS Permettre l'achat en VEFA à un organisme HLM
Fiscalité [Réponse positive au nouveau recours déposé par HPF le 26 janvier 2024 (suite au 1er rescrit fiscal déposé auprès de la DLF (sous la réf D1B-2022/8934) Ou loi [Modification de l'article 278 sexies du CGI] Ou doctrine fiscale (voir ci-dessus)	Eligibilité des associés des SCIA sous plafonds de ressources à la TVA réduite en zone ANRU	Développer l'habitat participatif en quartier ANRU
Fiscalité [Réponse positive au rescrit fiscal déposé par HPF auprès de la DLF (10/05/2022) sous la référence 4593/2022 bureau B1 section 3] Ou doctrine : interprétation à donner à l'art. 1655 ter du CGI portant sur la transparence fiscale	Autoriser les sociétés d'attribution à se porter caution hypothécaire pour les associés souhaitant emprunter afin de financer leur prix de cession sans risque de perdre la transparence fiscale Autoriser la possibilité de prêter ou louer des parties communes sans risque de perdre la transparence fiscale	Pérenniser l'attribution en jouissance en facilitant l'accès au crédit immobilier pour les cessionnaires de parts sociales en SCIA Encourager l'ouverture des habitats participatifs sur leur quartier Egalité de traitement entre SCIA et copropriété
Règles de l'ANAH	Ouvrir les aides aux associés des SCIA	Faciliter la réhabilitation Egalité de traitement avec l'accession individuelle
Loi [Modification de l'article L255-2 et L255-3 du CCH]	Autoriser la signature d'un BRS individuel aux associés des SCIA éligibles (au même titre que s'ils étaient accédants à la propriété)	Développer de l'habitat participatif en accession sociale non spéculative

Loi [Modification de l'article L411-2 du CCH] Ou doctrine fiscale (voir ci-dessus)	Autoriser les organismes HLM à vendre des logements en VEFA à des SCIA	Possibilité de confier la construction à un maître d'ouvrage professionnel pour sécuriser l'opération Faciliter la mixité de statuts d'occupation en habitat participatif (accession /locatif/inclusif) dans un cadre collectif pérenne
--	--	---

A.1.3. Locatif social participatif

Catégories	Besoins	Motifs
Réglementaire (arrêté)	Possibilité d'organiser une pré-CALEOL dans un délai pouvant aller de 1 à 4 années avant la date de livraison prévisionnelle	Rendre possible l'implication en amont des habitants
Réglementaire (arrêté)	Rendre applicable au champ du logement social la notion de « charte » créée par la loi ALUR et faire de sa signature un critère pour présentation du dossier en pré-CALEOL	S'assurer que les habitants sont informés des engagements attendus
Porté à connaissance ou doctrine	Informers de la possibilité pour les préfets d'autoriser la gestion en stock, plutôt qu'en flux sur ces opérations	Rendre possible la pré-CALEOL au regard des besoins des réservataires
Réglementaire (arrêté)	Autoriser l'intégration des espaces partagés dans l'assiette de financement des logements, soit dans le calcul de la surface utile, soit des loyers annexes	Financer locaux communs
Doctrine	Création d'une association des habitants qui regroupe tous les habitants, à laquelle peut être déléguée la gestion des espaces partagés	Implication équitable des habitants
Doctrine	Généralisation d'une convention de co-gestion	Favoriser une gestion durable et partagée : responsabilités, suivi, différends...
Expérimentations	France Expérimentation	Tester toutes ces propositions

A.1.4. Habitat léger

Catégories	Besoins	Motifs
Doctrine	Clarifier instruction Permis d'aménager (mise à jour guide de l'instruction ou fiche ADS "Habitats alternatifs et démontables")	Guider les instructeurs du droit des sols, éviter les blocages par méconnaissance du cadre réglementaire
Fiscalité	Choisir modalité de calcul taxe d'aménagement (proposition par Bureau du droit des sols d'une taxe forfaitaire par emplacement)	Justice fiscale / équité Considération Clarification
Loi	Définir juridiquement "démontable"	Sécuriser habitats mobiles
Loi	Autoriser résidences démontable pour logement d'actifs agricoles au siège d'exploitation en imposant la remise en état du terrain en cas d'arrêt de l'exploitation	Favoriser les installations agricoles de non-issus du milieu agricole, les installations collectives, le logement des saisonniers agricoles Prévenir dérives potentielles

A.2. Garantie Financière : chronique d'une impasse quant à la possibilité de développer les projets en autopromotion à partir des statuts créés par l'Article 47 de la Loi ALUR, portant sur l'habitat participatif

1. Genèse de la problématique

Lors de l'élaboration du projet de loi sur l'Habitat Participatif, l'étude d'impact du 26 juin 2013 précise les intentions et objectifs qui devront être poursuivis pour favoriser le développement de l'Habitat Participatif et sécuriser les opérations portées par les personnes s'engageant dans ces projets. Parmi elles, se trouve, pour les deux statuts créés (SAA et Coopératives d'Habitants), la création d'une obligation de souscription¹⁰ à une Garantie Financière d'Achèvement.

L'étude d'impact précise : « *actuellement, un nombre important de projets n'aboutit pas du fait de l'impossibilité pour les concepteurs d'obtenir cette garantie financière d'achèvement par les voies traditionnelles (garantie bancaire). Le coût de cette garantie financière d'achèvement est néanmoins difficile à déterminer. Les chiffres avancés se situeraient entre 1% et 1,5% du coût de l'opération, pourcentage pouvant évoluer en fonction des ressources des groupes projets (autopromotion et coopérative) et de l'aide ou des garanties pouvant être apportées par une collectivité territoriale ou un organisme de logement social.* » (p.141)

Or les projets ante-ALUR ne rencontraient pas de difficultés particulières sur le versant d'une forme de garanties financière d'achèvement car celle-ci n'était pas demandée aux opérations en autopromotion directe sur les statuts de droit commun et les opérations plus importantes en nombre de logement étaient portées par des organismes HLM ayant leurs propres garanties. Mais les établissements bancaires, dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration de la Loi, insistèrent quant à la nécessité d'en poser le principe.

Cette « sécurisation », quel que soit la taille de l'opération, sera donc introduite dans la loi et rendue obligatoire mais sans que soit prévue par qui et dans quelles conditions pourrait être délivrée cette garantie financière d'achèvement, bien que cette dernière ait été repérée comme n'existant pas sur le marché assurantiel.

2. Une obligation légale créée qui n'a pas d'opérateur permettant de la mettre en œuvre

Conformément à l'Article L.200-9 du CCH, les Sociétés d'Habitat Participatif (SHP) en autopromotion ont l'obligation de contracter avant tout démarrage de travaux une garantie financière qui couvre deux risques : « *les coûts supplémentaires occasionnés par la défaillance d'une entreprise intervenant dans la construction rendant nécessaire la contractualisation avec une nouvelle entreprise* » et « *les appels de fonds de la société destinés au règlement des travaux en lieu et place de tout associé défaillant, dans l'attente de la cession des parts de cet associé* » (Décret n° 2016-1433 du 24 octobre 2016 relatif à la garantie mentionnée à l'article L. 200-9 du code de la construction et de l'habitation). Ce Décret sera complété par l'Arrêté du 26 mars 2018 définissant la composition minimale de la liste de pièces mentionnée à l'article R. 200-8 du code de la construction et de l'habitation NOR : TERL1702139A.

Habitat Participatif France et la Fédération Habicoop solliciteront le Ministère pour demander la reprise de l'examen des possibilités de délivrance de cette garantie financière afin de lever ce qui devenait ainsi un obstacle à l'utilisation des nouveaux statuts.

En janvier 2019, une réunion associant la DHUP et le PUCA permettra de mettre en évidence qu'aucun organisme financier privé n'accordait cette garantie, qu'elle pourrait être difficile à mettre en place du fait du trop faible nombre de projets et de la difficulté à en évaluer le taux de sinistralité. Un grand

¹⁰ Etude d'impact du 26 juin 2013 (Titre I Chapitre VI p 137 à 143)

nombre de démarches effectuées auprès de banques ou d'organismes d'assurance, dans différents territoires français, restaient sans résultat et ces recherches risquaient de bloquer ce qui se pratiquait antérieurement à partir des statuts non dédiés, sans cette garantie et sans difficultés particulières. De fait, à défaut de garantie financière, les SHP se trouvaient en tous cas dans l'impossibilité d'expérimenter l'autopromotion sur la base des nouveaux statuts.

Le PUCA sera mandaté pour étudier les possibilités de création de cette garantie et lors d'une seconde réunion le 16 octobre 2019 il sera précisé qu'en parallèle la DHUP examinerait la possibilité de constitution d'un fonds de garantie public avec la CDC.

3. Poursuite des recherches de solutions sous l'égide du PUCA (2020-2023)

C'est ainsi qu'en 2020 et 2021, une mission conduite par le cabinet d'étude « Énergies Demain », sous l'égide du PUCA, avec la participation d'Habitat Participatif France et de la Fédération Habicoop, a permis un état des lieux de la problématique créée par cette nouvelle obligation composée de deux volets : risque intrinsèque (défaillance d'un associé) et risque extrinsèque (défaillance d'une entreprise).

Dans le cadre de ces réunions, les points suivants ont été relevés :

Antérieurement à la Loi ALUR, l'émergence des projets en autopromotion avait été permise par une appropriation et une adaptation par les porteurs de projets des statuts juridiques des Sociétés Civiles Immobilières de Coopératives de construction (SCCC), sociétés civiles régies par le code civil et les articles L 213 - 1 et suivants du CCH, et des Sociétés Civiles Immobilières d'Attribution (SCIA) régies par les articles L 212-1 et suivants du CCH (structures juridiques ne nécessitant pas le recours à une garantie spécifique pour ce qui est des SCIA, ou étant appuyées sur un opérateur social le plus souvent pour les SCCC).

La garantie financière prévue dans les nouveaux statuts reprenait en partie les obligations, imposées aux promoteurs immobiliers, dans le cadre de la VEFA, mais ne pouvait, du fait de ses caractéristiques, être adaptée et consentie à des collectifs citoyens porteurs d'une opération unique, dont ils étaient les seuls destinataires. Ainsi les conditions généralement observées pour l'octroi de garanties d'achèvement n'étant pas adaptées aux projets d'habitat participatif, il était logique de ne pouvoir les trouver sur le marché assurantiel classique. *« En revanche, l'intervention des pouvoirs publics pourrait être décisive pour constituer un instrument de contre-garantie, permettant de jouer le rôle de fonds propres mutualisés pour les projets d'habitat participatif »* (Compte rendu du 21/07/2020 p 6/7-Cabinet Energies Demain.)

A l'issue de cet état des lieux était envisagé par Energies demain une réunion multi acteurs (CDC, établissements bancaires, assureurs, notaires, architectes) sous l'égide de la DHUP et du PUCA.

Cette perspective s'est finalement traduite par plusieurs temps de travail organisés avec le concours du Cabinet Marsh, courtier expert en Assurances en janvier et février 2021 introduit par le Cabinet Energies Demain. Ce dernier, de par son expérience du secteur immobilier, explicitera que les risques intrinsèques ne pourraient jamais être couverts dans un cadre assurantiel (ce type de garanties ne pouvant être données) mais qu'une étude pourrait être conduite auprès des acteurs de l'assurance construction en direction d'un « produit assurantiel » spécifique à créer, en sus des assurances classiques de la construction (DO,TRC,CNR) couvrant le risque extrinsèque (s'il venait s'ajouter dans le cadre d'un package global).

Habitat Participatif France et la Fédération Habicoop représentant les collectifs s'engageront dans l'exploration de cette voie, qui pouvait avoir l'intérêt de mettre à l'étude un contrat cadre avec un assureur facilitant l'accès aux assurances nécessaires et souhaitées mais souvent difficiles à obtenir pour les porteurs de projets habitants (du côté de la DO et d'une TRC) à l'intérieur duquel serait ajouté un volet garantie extrinsèque permettant de satisfaire aux nouvelles obligations légales. HPF et

Habicoop produiront, en direction du cabinet Marsh, un dossier d'étude détaillant les encours de travaux des dernières années et une projection sur les trois années à venir des prévisions de développement des projets en autopromotion, tous statuts confondus. HPF signera le 18 Mars 2021, en accord avec le PUCA, un contrat d'exclusivité avec le cabinet Marsh, lui confiant mandat pour une étude de faisabilité d'un programme assurantiel complet en direction de l'habitat participatif.

Le rapport final d'Energies demain, le 8 mars 2021, s'est donc conclu sur les préconisations suivantes :
> Il n'y a pas de sinistralité repérée jusqu'à présent sur les opérations conduites en autopromotion depuis les années 80, le risque intrinsèque (défaillance d'un associé en cours d'opération) est donc assez bien maîtrisé dans le cadre de ces opérations. Les projets d'habitat participatif sont en effet structurés de façon à éliminer le risque de défaillance des ménages avant le démarrage des travaux. D'autre part, ce risque, de par sa nature même, n'est pas transférable à un assureur.

> La couverture du risque extrinsèque (défaillance d'entreprise) n'existe pas pour l'instant dans les produits classiques d'assurance construction mais pourrait être créée dans le cadre d'un pack assurantiel à démarcher dans une recherche d'un contrat cadre.

Il s'agit donc pour Energies Demain :

« d'encourager le développement d'une solution assurantielle permettant aux collectifs d'habitat participatif de se conformer au premier alinéa de l'article R200-8 du CCH : le résultat de négociations en cours dans un cadre privé pourrait être valorisé par Habitat Participatif France dans le cadre d'un séminaire de restitution de l'étude de dispositifs de garantie adaptés à l'habitat participatif menée par le PUCA »

« de proposer aux services de la DHUP d'envisager la suppression du deuxième alinéa de l'article R200-8 du CCH (relatif à la garantie intrinsèque) »

« Cette proposition de simplifier le volet réglementaire, dans un sens convenant aux collectifs d'habitat participatif comme aux professionnels de l'assurance et du financement, devrait encourager le recours aux statuts juridiques des coopératives d'habitants (CH) et des sociétés d'attribution et d'autopromotion (SAAP) et favoriser leur développement. Elle devrait rendre inutile la constitution d'un fonds de garantie public qui avait été initialement envisagé dans le cadre de l'étude. » (CR du 8 Mars 2021 Cabinet Energies Demain-p3)

Depuis cette conclusion, le cabinet Marsh est allé à la rencontre des principaux assureurs liés au domaine de la construction, dont certains se sont montrés, au départ, intéressés. Puis, force a été de constater qu'ils se sont finalement retirés de l'exploration. Manifestement, la prise en compte des besoins assantiels des projets d'habitat participatifs n'aurait pas été souhaitée par certains de leurs clients principaux du secteur de la promotion immobilière.

Après cette première exploration de plus d'un an, sans succès, une nouvelle tentative a été réalisée par HPF, auprès de sociétés de caution en passant un nouveau mandat de courtage, sur les mêmes bases, avec la Société AddValue en novembre 2022. Celle-ci s'est malheureusement conclue par un second échec, cette fois, apparemment plus lié à la crise rencontrée dans le secteur de la construction et de la promotion classique entraînant des défaillances en chaîne des constructeurs professionnels de maisons individuelles et petits promoteurs qui n'encourageaient pas les sociétés de caution à s'engager plus avant dans le secteur de l'immobilier.

Nous reproduisons ci-dessous les conclusions reçues le 20 octobre 2023 du courtier mandaté (Add value) et partagées avec le PUCA le 23 octobre 2023 :

« Le mandat que vous nous aviez confié est arrivé à son terme et nous ne sommes pas parvenus à trouver de solution adaptée. »

Pour mémoire vous nous aviez sollicité aux fins de recherche d'une solution de garantie d'achèvement pour sécuriser les opérations entreprises par les SHP, cette obligation, imposée par la loi Alur n'existe pas sur le marché de l'assurance.

Nous avons initié plusieurs actions pour vous accompagner dans la recherche de cette solution.

- *Montage d'un programme groupé assurance construction caution*

Nous nous sommes rapprochés du marché de l'assurance construction pour trouver une solution qui aurait permis de combiner dans un même programme d'assurance les garanties :

Tous Risques Chantier et Dommages-ouvrage

Une ligne de caution pour couvrir le risque financier de défaillance de l'entreprise de construction

Nous ne sommes pas parvenus à trouver d'assureur en mesure de nous accompagner sur un tel programme. De notre analyse, ces refus peuvent s'expliquer par :

L'originalité de la demande et le manque de connaissances du secteur assurantiel concernant les acteurs des sociétés d'habitat participatif, mais également par le fait que le modèle économique des SHP concurrence directement les acteurs de la promotions immobilière traditionnelle qui pour certains sont des clients historiques des compagnies ;

- *Recherche de la seule ligne de cautionnement auprès des assureurs cautions*

Face aux divers refus du marché construction nous avons adopté une autre approche différente, visant à interroger uniquement le marché de la caution. Malheureusement, le contexte économique actuel qui touche la filière construction ne nous a pas permis de trouver de porteur en mesure de nous accompagner.

Tels sont les résultats de nos recherches menées dans le cadre du mandat qui nous a été confié. Nous sommes naturellement à votre disposition pour en rediscuter, vous accompagner sur une éventuelle V2 et pour toutes autres demandes.

En guise de conclusion provisoire

L'autopromotion par des collectifs citoyens se portant maîtres d'ouvrage de leur opération de construction était une des innovations que l'article 47 de la Loi du 24 Mars 2014 sur l'Habitat Participatif souhaitait faciliter et soutenir.

Les travaux préparatoires à l'élaboration de la Loi, sous l'égide du Ministère, avaient réuni les mouvements représentatifs des projets d'habitat participatif, des parlementaires, administrations, collectivités locales, organismes de logement social et des acteurs financiers. Ils ont pris en compte certaines des préconisations des établissements bancaires par souci de sécurisation maximale mais dans une probable méconnaissance des caractéristiques du marché de l'assurance construction.

Alors que l'étude d'impact avait identifié l'impossibilité pour les projets d'être couverts par une garantie financière et avancé l'hypothèse de garanties consenties par des collectivités locales, le texte final a consacré l'obligation d'assurance sans établir le dispositif permettant de la délivrer. L'obligation introduite de souscription d'une garantie spécifique qui n'existait pas, a ainsi construit d'emblée une situation d'impasse, ne permettant aucune mise en œuvre des deux nouveaux statuts créés dans le cadre de l'autopromotion puisque, paradoxalement, pour soutenir le développement des projets, une obligation était instituée d'une garantie inexistante.

Les 4 années de recherche de solutions, mobilisant le mouvement de l'Habitat Participatif avec le soutien constant du PUCA, n'ont malheureusement permis aucun résultat. A néanmoins pu être identifié précisément que le volet « garantie intrinsèque » ne pouvait être couvert par un produit d'assurance et que le volet « garantie extrinsèque » supposait la création d'une nouvelle offre d'assurance, spécifique à l'habitat participatif, sur lequel aucun acteur du secteur n'était prêt à s'engager, établissant donc que cette garantie était impossible à contracter sur le marché. En parallèle l'étude d'un fonds de garantie public auprès de la CDC, qui devait initialement être exploré par la DHUP, n'a pas été engagée.

Ce parcours, très énergivore, laborieux et infructueux a été très instructif quant aux conditions d'élaboration d'un texte législatif visant à soutenir des pratiques innovantes et ce qu'il a pu mobiliser comme forces contraires de la part des acteurs traditionnels consultés tant en amont lors de la rédaction initiale (établissements bancaires) qu'en phase de recherche de mise en œuvre (promoteurs immobiliers). L'impact d'une simple disposition contraignante insuffisamment élaborée au sein d'un texte d'ensemble, dans un cadre n'ayant pas réellement prévu de dispositif de suivi, a mis durablement en échec l'usage possible, dans une démarche d'autopromotion, des deux statuts créés.

Ce constat particulièrement manifeste au niveau de cette obligation de garantie financière, est un des éléments parmi d'autres qui sont abordés dans le cadre du bilan engagé autour des 10 ans de la Loi Alur sur l'habitat participatif, des aléas rencontrés lors de ce processus législatif.

A.3. Liste des recours déposés et des dossiers en cours d'étude

Démarches engagées par HPF auprès de la DLF pour les problématiques rencontrées par les Sociétés d'attribution

- ✓ **Sur l'Assujettissement à la TVA**
 - Dépôt d'un premier rescrit DLF 8 juin 2020 ; **réponse négative** 20 octobre 2020
 - Dépôt d'un deuxième rescrit DRGFIP 11 décembre 2020 ; **réponse négative** 31 mai 2021
 - Dépôt de deux projets d'amendement dans le cadre de la Loi de finances Rectificative octobre 2021 (Véronique Riotton) ; **rejetés**
 - Dépôt d'un nouveau recours auprès de la DLF demandant de revoir la décision de 2020 le 30 octobre 2021 ; **réponse positive** 5 Avril 2022

- ✓ **Sur la Caution hypothécaire et les problématiques liées à la transparence fiscale**
 - Dépôt question au gouvernement sur la caution hypothécaire n°33573 du 3/11/2020. Député Thomas Gassilloud (107me Circonscription du Rhône –Agir Ensemble-LREM) <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-33573QE.htm> ; **toujours sans réponse**
 - Dépôt d'un rescrit auprès de la DLF mai 2022 (rédaction HPF) **Ref 4593/22**
Relances février 2023 et juin 2023 ; **toujours en instruction et sans réponse**

- ✓ **Sur l'accessibilité des associés des SCIA au taux réduit de TVA en zone ANRU**
 - Dépôt d'un rescrit auprès de la DLF le 10 octobre 2022 ; **réponse négative** 17 août 2023
 - Nouveau recours du 26 Janvier 2024

Démarches engagées auprès de l'Anah par HPF et la Fédération Habicoop pour l'accessibilité des aides à la rénovation aux sociétés d'habitat participatif

- Décret du 22.05.2019 N°2019498 autorisant une expérimentation du financement de l'ANAH pour les projets d'habitats participatif, **non mis en œuvre**.

HPF et Habicoop ont, depuis cette date, régulièrement sollicité l'engagement de cette expérimentation (2019, 2021, 2022). En 2023 une étude a été commanditée par l'ANAH à Ville et Habitat, laquelle a permis d'élaborer une proposition de régime d'expérimentation. Celle-ci a été présentée le 19 juin 2023. Elle devait donner lieu à une délibération du CA de l'ANAH en octobre 2023.

Cette délibération a été repoussée sans que nous ayons d'information quant à une date de reprogrammation. À la suite de ce report, nos associations ainsi que le RNCHP, en soutien de notre demande, ont rédigé des courriers à l'attention de Madame Elisabeth Borne, 1^{er} Ministre, des ministres de tutelle (ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, le ministère de la Transition écologique et celui de l'Économie, des Finances et de la relance) de Monsieur Thierry Repentin, Président de l'ANAH et de Mesdames Mancret Taylor et Brouard -Masson Directrices générales.

A ce jour, toujours aucune réponse quant à une programmation de la délibération.