



DOSSIER DE PRESSE

Projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové

Innovater et accompagner le développement de nouvelles formes d'habitat

Juin 2013

Contact presse

Service de presse du ministère de l'Égalité des territoires et du Logement
72, rue de Varenne, 75007 Paris - 01 44 49 85 13

www.territoires.gouv.fr

Introduction

La crise du logement frappe durement les Français, touchés tant par la hausse importante des prix de vente et de location, que par la perte de la notion de vivre-ensemble et d'espace collectif. S'opposant à cet état de fait, de nombreuses expérimentations citoyennes émergent sur l'ensemble du territoire et proposent de nouveaux modes d'habitat, autant d'alternatives prometteuses aux pratiques classiques de production de logements.

Regroupées autour du terme fédérateur d'habitat participatif, ces démarches innovantes prônent toutes la réappropriation citoyenne de l'habitat. Alors que les citoyens sont d'ordinaire de simples usagers de leurs conditions d'habitat, ils deviennent ici des acteurs de leur logement en coproduisant et gérant leur cadre de vie. L'habitat participatif introduit ainsi une rupture conséquente et marque le passage d'un modèle subi à un modèle choisi du logement.

Concrètement, l'habitat participatif peut se décrire comme un regroupement de ménages mutualisant leurs ressources pour concevoir, réaliser et financer ensemble leur logement, au sein d'un bâtiment collectif. Ce type de projets se caractérise par le respect de valeurs essentielles comme la non-spéculation, la solidarité, la mixité sociale, l'habitat sain et écologique, la mutualisation d'espaces et de ressources.

D'autres alternatives se développent aussi, comme l'habitat léger ou mobile. Certains de nos concitoyens font le choix de vivre dans une habitation de type yourte, caravane ou autre habitation démontable, mobile et synonyme d'un mode de vie fondé sur la sobriété et l'autonomie. Le développement, somme toute récent, et la diversification de ces alternatives au logement classique rendent aujourd'hui nécessaire de revoir la réglementation.

Convaincu que la diversité de la société doit se refléter dans la diversité des modes d'habitat possibles et choisis, le Gouvernement a souhaité garantir et sécuriser ces alternatives. En effet, au-delà des objectifs quantitatifs fixés pour le quinquennat, la question de la pluralité de l'offre nouvelle est une priorité pour Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement.

C'est dans cette perspective que le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), présenté le 26 juin en Conseil des ministres, comportera une série de mesures en faveur de ces expérimentations. Elles permettront de créer un cadre juridique adapté à la diversité des projets et des attentes des Français, tout en accompagnant le développement de nouvelles formes d'habitat dans le respect de l'environnement et de la biodiversité.

Principales mesures

- Création de deux statuts permettant le développement de l'habitat participatif (page 3)
- Encadrer le développement de nouvelles formes d'habitat (page 7)

RECONNAISSANCE INSTITUTIONNELLE DE L'HABITAT PARTICIPATIF

Qu'est-ce que l'habitat participatif ?

Une nouvelle conception du logement

Alternative aux pratiques ordinaires de la promotion privée et du logement social, l'habitat participatif désigne des projets de logements où les habitants d'un immeuble neuf ou d'un ensemble de maisons groupées participent en amont à la définition et à la conception de leur logement et des espaces partagés, ainsi qu'à sa gestion quotidienne une fois installés.

Un modèle innovant, à la fois social, écologique et économique

L'habitat participatif s'inscrit dans une perspective de transformation écologique et sociale de la société. Choix de matériaux sains, réduction des déchets, rationalisation de l'espace, éco-responsabilité des habitants, qualité du bâti : tout est pensé pour faire de la performance écologique une priorité.

Ce mode de construction et de gestion de l'habitat comporte de multiples avantages. **Il favorise l'accession sociale à la propriété tout en luttant contre l'étalement urbain.** La mutualisation d'espaces, comme la buanderie, une chambre d'ami ou un jardin, a l'avantage de faire baisser les coûts et d'obtenir des surfaces habitables plus importantes.

Le logement n'est plus considéré comme une simple marchandise. Il sort de la logique spéculative pour favoriser d'autres finalités : mixité sociale, relations intergénérationnelles, redynamisation des espaces ruraux ou des quartiers. L'habitat participatif est notamment choisi par les personnes âgées qui ne souhaitent pas vivre seules, ou par des familles qui veulent vivre autrement, à travers la mutualisation de certains services. Ce mode d'habitat permet de trouver des solutions aux problèmes du quotidien, comme le prêt de matériel ou de voiture, ou des arrangements pour la garde des enfants par exemple.

Projet social, il est aussi économique : la réduction des coûts par la suppression des intermédiaires, la diminution des charges quotidiennes par l'échange de services ou la mutualisation de l'espace font baisser le coût global de la démarche et la rendent abordable aux ménages modestes. Et, à travers la mise en place de clauses anti-spéculatives, ces projets limitent aussi l'inflation immobilière et peuvent devenir des outils innovants de modération des prix de marché.

Les collectivités locales déjà impliquées

Alors que le nombre de projets en habitat participatif effectivement réalisés ces dernières années est plutôt faible (une vingtaine de projets seulement se sont complètement concrétisés), 50 nouveaux projets sont actuellement en phase d'étude opérationnelle ou en construction et plus de 300 projets sont en cours de constitution. Pour ce qui concerne plus précisément l'autopromotion, entre 2012 et 2015, environ 60 à 75 opérations seraient envisagées pour un total de l'ordre de 500 logements.

L'ensemble de ces projets bénéficie du soutien d'un nombre croissant de collectivités territoriales (communes, intercommunalités, régions, etc.), rassemblées depuis 2010 dans le réseau national des collectivités pour l'habitat participatif (RNCHP). Parmi les collectivités « pionnières », on peut citer Bordeaux, Grenoble, Montreuil, Lille, Rennes, Strasbourg, Toulouse, Villeurbanne, et les conseils régionaux d'Île-de-France et de Rhône-Alpes, qui soutiennent des opérations abouties ou à l'étude et qui les suscitent régulièrement par des appels à projet.

Une articulation avec le monde du logement social

Une **vraie dynamique partenariale est à l'œuvre avec les organismes de logement social**, qui interviennent pour :

- ▶ sécuriser l'opération auprès des partenaires financiers et des professionnels ;
- ▶ porter financièrement l'opération à son démarrage ;
- ▶ réaliser des opérations conjointes pour favoriser la mixité sociale et la réduction des coûts.

En contrepartie, l'organisme HLM bénéficie d'un droit de jouissance sur un nombre de logements fixé à proportion de sa participation, ce qui permet aux projets d'accueillir des personnes sous plafond de ressource, et aux offices HLM de diversifier leur parc et d'en améliorer la qualité technique, architecturale et environnementale.

Une modèle déjà développé à l'étranger

Loin d'être utopique, l'habitat participatif est une réalité pleine de potentiel, que certains pays voisins connaissent bien.

L'habitat participatif représente en Suisse 5 % du parc immobilier, soit 130 000 logements. En Norvège, près de 15 % du parc de logements est géré par des coopératives d'habitants, ce qui représente 650 000 habitants. Cette proportion atteint même 40 % à Oslo.

L'habitat participatif s'avère un chantier en plein essor, qui constitue une piste prometteuse dans l'élaboration d'une troisième voie pour le logement, entre habitat individuel et collectif.

RECONNAISSANCE INSTITUTIONNELLE DE L'HABITAT PARTICIPATIF

Coopératives d'habitants et sociétés d'autopromotion

Jusqu'à présent, le développement de l'habitat participatif s'est fait dans le cadre de montages juridiques permis par le droit existant. Ces outils juridiques ne sont pas adaptés et ne permettent pas, bien souvent, de suffisamment sécuriser les projets.

Des adaptations législatives apparaissent donc nécessaires pour répondre aux attentes grandissantes de nombreux de nos concitoyens et permettre un plus grand développement d'un secteur porteur d'innovations et de valeurs essentielles, comme la non-spéculation, la solidarité, la mixité sociale, l'habitat sain et écologique, la mutualisation d'espaces et de ressources.

La loi va créer deux nouveaux statuts

Les dispositions prévues par le projet de loi ont essentiellement pour but de **créer un cadre juridique** correspondant aux caractéristiques et aux finalités de l'habitat participatif. Ce cadre va à la fois permettre de simplifier les montages juridiques et sécuriser les dispositifs financiers, tout en conservant une certaine souplesse pour préserver la capacité d'innovation citoyenne et la diversité des projets.

Les personnes et les ménages qui souhaitent se réunir autour du projet de construction ou d'acquisition de l'immeuble qui abritera leurs logements, ainsi que des espaces partagés, forment des sociétés d'habitat participatif. Ces personnes ont la qualité d'associés et acquièrent donc au préalable des parts sociales de ces sociétés.

Ces sociétés d'habitat participatif pourront désormais prendre deux formes :

- ▶ **une coopérative d'habitants ;**
- ▶ **une société d'autopromotion.**

Ces deux statuts spécifiques, que propose de créer le projet de loi, n'auront pas vocation à remplacer les outils existants, mais plutôt à enrichir la palette des outils mis à la disposition des groupes d'habitants pour leur permettre de mener à bien leurs projets.

Pour ces deux types de société, le projet de loi prévoit également :

- ▶ la possibilité d'admettre comme associés des personnes morales et notamment des organismes de logement social ;
- ▶ la limitation de la responsabilité des associés à leur apport dans le capital ;
- ▶ la possibilité de transformer une société existante en coopérative d'habitants ou en société d'autopromotion ;
- ▶ l'obligation pour ces sociétés de justifier d'une garantie financière d'achèvement de l'immeuble, de façon à sécuriser financièrement les projets.

Cette reconnaissance institutionnelle et législative de l'habitat participatif est fondamentale : elle permettra de confirmer non seulement sa légitimité, mais aussi son développement.

Un dispositif national d'accompagnement et d'information des projets d'habitat participatif sera d'ailleurs mis en place, par le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, en étroite collaboration avec le réseau national des collectivités pour l'habitat participatif.

Les sociétés coopératives d'habitants

La coopérative d'habitants consiste en une structure regroupant les habitants qui gèrent ensemble et de manière démocratique les logements qu'ils occupent, dans un même immeuble ou sur un même terrain.

Les sociétés coopératives d'habitants pourront prendre la forme civile ou la forme commerciale, et seront régies par les dispositions non contraires de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

Elles auront pour objet de fournir à leurs associés la jouissance de logements et d'espaces partagés. Pour cela, elles pourront construire ou acquérir un immeuble ; elles assureront ensuite la gestion et l'entretien de cet immeuble.

Un dispositif anti-spéculatif est prévu, et les sorties de la société seront encadrées afin de sécuriser l'équilibre financier de cette dernière.

Ces sociétés seront autorisées à proposer des services aux tiers, le volume de ces activités étant toutefois encadré. Les associés coopérateurs devront s'acquitter d'une redevance afin notamment de rembourser l'emprunt contracté par la société pour la construction de l'immeuble.

Les sociétés d'autopromotion

L'autopromotion (promotion immobilière autogérée par les habitants) se caractérise par une démarche de particuliers qui se regroupent afin de concevoir, de financer et de réaliser ensemble un projet immobilier, conçu pour répondre à leurs besoins en matière de logement, à leurs attentes sociales, ainsi qu'à leurs possibilités de financement.

Une fois les logements construits et livrés, l'autopromotion peut aboutir à une copropriété classique, à une société d'attribution ou prendre la forme d'une coopérative d'habitants.

Les sociétés d'autopromotion pourront prendre la forme civile ou la forme commerciale et elles auront pour objet d'attribuer à leurs associés la jouissance ou la propriété de logements.

Pour cela, elles pourront construire un immeuble. Contrairement aux coopératives d'habitants, ces sociétés pourront donc donner lieu à des copropriétés lorsque les statuts prévoient une attribution en propriété, dès lors que l'un des associés se retire ou bien que la société est dissoute. Si les statuts prévoient une attribution en jouissance, la société aura vocation à perdurer dans le temps.

Les sorties de la société seront encadrées afin d'en sécuriser l'équilibre financier.

ENCADRER LE DÉVELOPPEMENT DE FORMES D'HABITAT ALTERNATIVES

Accueillir de nouvelles formes d'habitat

Quand le souhait de ne pas se loger de façon « classique » se conjugue à une envie de se rapprocher de la nature, à une volonté de réduire son empreinte écologique : aujourd'hui, en France, certains font le choix de vivre dans une habitation légère.

Il existe des dizaines de formes et de variété d'habitat léger : yourte, tipi, roulotte, mobile home, caravane, etc. Toutes ont en commun d'être démontables, mobiles et synonymes d'un mode de vie fondé sur la sobriété et l'autonomie. Bien souvent, ces installations sont agrémentées de panneaux solaires, d'éoliennes, de toilettes sèches, de bassins de phyto-épuration, de jardins potagers, de vergers, etc.

Vide juridique

Le développement, somme toute récent, et la diversification de ces alternatives au logement classique rendent aujourd'hui nécessaire de revoir la réglementation.

Dans différentes régions de France, l'installation de ces formes d'habitat mobile ou léger peut poser problème du fait d'un cadre juridique inadapté.

Par exemple, aujourd'hui, il n'existe pas de réglementation concernant les yourtes. Un conflit de jurisprudence autorise à les définir comme des « tentes », ce qui leur permet d'échapper au code de l'urbanisme, ou tout au contraire à les considérer comme un « bâti », ce qui les rend illégales quand elles sont installées en zone non constructible – comme c'est la plupart du temps le cas.

Ce vide juridique a conduit à une « judiciarisation » des relations entre porteurs de projets et collectivités locales, dont il faut sortir.

Le Gouvernement souhaite apaiser ces questions liées à l'habitat léger, démontable, réversible, pour permettre la diversification des formes d'habitat choisi, dans le respect de l'environnement et de la biodiversité.

Le projet de loi présente ainsi des dispositions qui vont permettre de :

- ▶ **reconnaître que les dispositions d'urbanisme ont vocation à prendre en compte l'ensemble des modes d'habitat installés de façon permanente** sur le territoire ;
- ▶ **sortir de l'instabilité juridique**, l'habitat léger considéré comme lieu d'habitation permanent devant entrer dans le droit commun.

La résidence mobile ou démontable comme habitat permanent

Pour sortir du dilemme juridique sur le besoin ou non d'un permis de construire, le Gouvernement va autoriser les documents d'urbanisme à définir les terrains où les résidences mobiles ou démontables, constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, pourront être installées. Il suffira de soumettre ces terrains à un régime de déclaration préalable ou de permis d'aménager.

Si les résidences mobiles ont un statut connu, les résidences démontables, de formes diverses, devront répondre à un cahier des charges démontrant :

- ▶ **la réversibilité de l'habitat** : l'habitat est démontable, son installation est effectuée sans intervention d'engins lourds et aucun élément le composant, ou composant son aménagement intérieur, n'est inamovible ;
- ▶ **l'autonomie vis-à-vis des réseaux** d'eau, d'électricité et d'assainissements collectifs, pour ne pas impacter les budgets des collectivités locales via la création de nouveaux réseaux ;
- ▶ **la sécurité** : l'usager de l'habitat devra veiller à la propreté, la salubrité et l'entretien des lieux pour éviter les incendies.

Encadrer l'installation d'habitat léger

Dans le volet du projet de loi relatif à l'urbanisme, plusieurs dispositions prévoient donc que les résidences mobiles ou démontables, qui constituent l'habitat permanent de leur utilisateur (par opposition à une utilisation touristique), pourront être autorisées en zones urbaines mais aussi dans les « pastilles », ces secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, prévus par le règlement des plans locaux d'urbanisme (PLU) dans les zones agricoles ou naturelles, qui sont normalement non constructibles.

De la même manière, les « terrains familiaux locatifs » et les aires d'accueil, destinés à l'installation des résidences mobiles de gens du voyage désireux de disposer d'un ancrage territorial sans toutefois renoncer au voyage une partie de l'année, pourront également être installés dans des pastilles définies au sein des zones agricoles ou naturelles des PLU.

Pour assurer la maîtrise de l'urbanisation sur ces territoires, garantir la protection de l'environnement et des paysages et permettre la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, ce recours aux pastilles sera par ailleurs strictement encadré par le projet de loi (voir annexe).

Annexe

Lutter contre le mitage en protégeant les espaces agricoles et naturels

Les territoires agricoles et naturels sont les premiers touchés par l'urbanisation. Ils sont victimes du **mitage de l'espace**. De plus en plus fréquent, ce mitage s'avère coûteux en termes d'équipements, de services publics et de réseaux. Il est en outre consommateur de terres cultivables et préjudiciable à la qualité des paysages.

Le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoit des mesures qui permettront d'encadrer strictement cette pratique, en renforçant certains principes limitant la constructibilité.

Pour les communes non couvertes par un document d'urbanisme (PLU)

Sur ces territoires généralement ruraux, le principe en matière d'urbanisation est que les terrains situés hors des parties urbanisées de la commune sont non constructibles. Toutefois, ce principe comporte des exceptions. Ainsi, la commune peut autoriser, sur délibération motivée du conseil municipal, des constructions et installations en dehors des parties urbanisées. Bien que théoriquement très encadrée, cette pratique est de plus en plus courante. Elle participe au mitage des espaces ruraux.

Pour limiter le nombre d'exceptions à la règle d'inconstructibilité, la possibilité de recourir à une délibération motivée du conseil municipal sera supprimée. En revanche, les dérogations déjà prévues par le code de l'urbanisme seront maintenues (constructions nécessaires à l'exploitation agricole ou à des équipements collectifs, constructions incompatibles avec le voisinage des zones habitées...).

Pour les communes couvertes par un document d'urbanisme (PLU)

Pour les communes couvertes par un PLU, les terrains classés en zone agricole et naturelle ne peuvent accueillir des constructions que s'il s'agit d'installations nécessaires à l'exploitation agricole, à des équipements collectifs ou à des services publics.

Toutefois, le PLU peut délimiter, dans ces zones, des secteurs de taille et de capacité limitées, appelés pastilles, dans lesquels d'autres constructions peuvent être autorisées. Cette souplesse est destinée à permettre l'installation tout à fait fondée de gîtes ruraux ou de bâtiments de vente des produits de la ferme. Mais, bien que très encadrée, cette pratique engendre des abus, à la fois au niveau du nombre de pastilles ou de leur contenu. Elle participe ainsi au mitage des espaces ruraux.

Le projet de loi prévoit de **rendre exceptionnelle la possibilité d'utiliser le « pastillage » en zone agricole et naturelle**. Pour renforcer la maîtrise de l'urbanisation sur ces territoires, ces pastilles seront désormais délimitées, avec l'accord du préfet et après avis de la commission départementale de la consommation des espaces agricoles.